

LE DROIT MODERNE DE LA GUERRE

2

LE DROIT MODERNE DE LA GUERRE

LES PRINCIPES. — LES CONVENTIONS. LES USAGES ET LES ABUS

PAR

Albéric ROLIN
Ancien Président et actuellement Secrétaire Général
de l'Institut de Droit international,
Professeur émérite à l'Université de Gand,
Ancien bâtonnier des avocats à la Cour d'appel de Gand.

TOME TROISIÈME

La civilisation est sur la terre comme un vaisseau sur la mer : ce vaisseau, battu par la tempête, louvoie, revient sur sa trace, tombe au-dessous du point d'où il est parti ; mais, à force de temps, il rencontre des vents favorables, gagne chaque jour quelque chose dans son véritable chemin et surgit au port vers lequel il avait déployé ses voiles.

(CHATEAUBRIAND, *Etudes historiques. Exposition*).

BRUXELLES
ALBERT DEWIT, LIBRAIRE-ÉDITEUR
RUE ROYALE, 53

1921

Dédié à la Fondation Carnegie
dans l'intérêt de la Paix.

LIVRE VI

De la Neutralité.

---

921. Nous étudierons d'abord la notion de la neutralité en général, son histoire, son développement, son caractère actuel et les diverses espèces de neutralités. Les effets spéciaux de la neutralité dans la guerre sur terre et dans la guerre maritime seront ensuite exposés successivement. Quant aux effets de la neutralité dans la guerre aérienne, il est logique d'appliquer par analogie soit celles de la neutralité dans la guerre sur terre, soit celles de la neutralité dans la guerre sur mer, suivant qu'elle se poursuit sur terre ou sur mer. Le principe qui domine la matière de la neutralité reste cependant toujours le même : abstention de toute aide aux belligérants. Mais ce principe reçoit, en ce qui concerne la guerre maritime, des applications spéciales, et par le fait même que cette dernière guerre se poursuit généralement en pleine mer, c'est-à-dire dans des régions qui échappent à toute souveraineté particulière, on y a toujours reconnu aux belligérants des droits spéciaux de contrôle sur l'observation, par les neutres, de leurs devoirs comme tels.

6

PREMIÈRE PARTIE

De la Neutralité en général.

CHAPITRE PREMIER

Coup d'œil historique.

922. Wheaton (1) remarque qu'il n'y a aucun mot latin ou grec qui corresponde exactement aux expressions anglaises *neutral* et *neutrality*. Les termes *neutralis*, *neutralitas* dont se servent quelques écrivains modernes seraient, d'après lui, des barbarismes et on ne les rencontrerait dans aucun auteur classique. Cela est propablement exact en ce qui touche le terme *neutralitas*, moins exact pour le terme *neutralis* que l'on rencontre dans Quintilien. Mais il est certain que ce terme, comme aussi le terme *neuter*, qui signifie simplement *ni l'un ni l'autre*, n'était nullement employé pour exprimer l'état d'un peuple qui ne prend point part à la guerre. La raison en est toute simple : c'est que la neutralité, dans le sens que nous attachons aujourd'hui à ce mot, n'était pas admise comme une situation *juridique*. En droit strict, qui n'était pas allié était considéré comme ennemi, et il en était ainsi chez les nations les plus civilisées. Qui n'est pas avec moi est contre moi, disait-on. L'intérêt des belligérants eux-mêmes devait amener à la longue une modification dans les idées primitives, et dans cette manière d'envisager les Etats qui préféraient se désintéresser du conflit. Il pouvait être très avantageux, en effet, aux belligérants eux-mêmes de ne pas étendre indéfiniment le champ de leurs hostilités, de ne pas troubler des peuples pacifiques,

(1) Wheaton, *op. cit.*, ch. III, § 1.

au risque de grossir le nombre de leurs ennemis. Le progrès se produisit d'abord sous la forme et par le moyen de conventions de neutralité, conclues même pendant la paix en vue d'une guerre éventuelle. Puis apparurent les déclarations unilatérales de neutralité, et la situation des neutres après avoir été qualifiée diversement : *unparteischen Verhalten* (conduite impartiale), *guerrarum abstinentia*, reçut bientôt et dès le XVe siècle, comme le fait observer Nys, dans des traités et des patentes, la qualification de *neutralité* (1). D'anciens auteurs ont préféré cependant ne pas s'en servir, alors même qu'elle était devenue courante. Grotius appelle les neutres *medii en bello*. Bijnkershoek les qualifie de *non hostes*. Wolff adopte la terminologie de Grotius, mais en ajoutant : *Dicuntur vulgo neutrales,* on les appelle généralement neutres.

923. C'est à l'occasion de la guerre maritime que le droit d'une nation à la neutralité a tout d'abord été le plus clairement reconnu. Il le fut par le fameux Code maritime connu sous le nom de Consulat de la mer, que Pardessus indique comme datant du XIIIe siècle et au plus tard de la première moitié du XIVe (2). Sans doute le recueil connu sous le nom de Roles d'Oléron est beaucoup plus ancien encore, mais il est moins méthodique, moins complet et n'atteint pas le développement que donnèrent à leur œuvre les auteurs inconnus du Consulat de la mer. On trouve déjà dans celui ci un exposé remarquable de ce que l'on appelait les *bonnes coutumes* de la mer, de l'ensemble des principes qui régissaient le droit international de la mer. Or, le Consulat de la mer contient, en ce qui concerne la neutralité dans la guerre maritime, des règles qu'il mentionne comme acquises, comme constantes, bien qu'il soit probable qu'elles étaient assez fréquemment violées ; et, parmi ces règles, figure celle du respect de la propriété neutre, ou pour nous servir du langage de l'époque, de la

(1) Nys, *op. cit.*, t. III, p. 536.
(2) Pardessus, *Collection des lois maritimes*, t. II. ch. XII.

propriété appartenant à des *amis*. Sans admettre la règle que le pavillon couvre la marchandise, laquelle ne devait apparaître que plus tard, il exempte de la capture la marchandise neutre même sur un navire ennemi et cette marchandise n'est pas sujette à confiscation, pas plus que si elle était sur un navire ami.

Obligation absolue de respecter la propriété neutre, droit absolu de s'emparer de la propriété ennemie, même sur un navire neutre, tels étaient les caractères de ce système assurément très logique, dès que l'on admet la saisie et la confiscation de la propriété privée ennemie dans la guerre maritime. D'autre part le fait par un navire neutre de transporter de la marchandise ennemie ne pouvait jamais entrainer la confiscation du navire neutre. On ne confisquait que la marchandise ennemie, à moins bien entendu de transport de contrebande.

924. L'autorité du Consulat de la mer fut considérable. Non seulement elle s'étendit à toute la Méditerranée, mais la Hollande appliqua les principes qu'il avait établis en cette matière dans sa guerre avec la ligue hanséatique. Les deux plus anciens traités qui concernent cette question, celui de 1351 entre l'Angleterre et les villes maritimes de la Castille et de la Biscaye et celui de 1353 entre l'Angleterre et le Portugal consacrent l'inviolabilité de la propriété neutre même sur des navires ennemis, comme le Consulat de la mer. Des traités subséquents consacrent le second principe du Consulat de la mer; celui de la saisie de la marchandise ennemie même sous pavillon neutre. Mais plusieurs traités conclus par l'Angleterre au XV[e] siècle admettent tantôt la saisie et la confiscation de la propriété neutre sous pavillon ennemi en vertu de l'infection hostile, *robe d'ennemi confisque robe d'ami,* tantôt celle de la propriété ennemie sous pavillon neutre (1). Les édits français de 1543 et de 1584,

(1) Massé, *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens,* t. I, p. 190. Hautefeuille passe les édits de 1543 et de 1884 sous silence, comme aussi la célèbre ordonnance sur la marine de 1681.

n'empruntent au Consulat de la mer que ce qui est défavorable aux neutres en déclarant saisissables et confiscables les marchandises ennemies, même sur un navire neutre, mais déclarent aussi saisissable et de bonne prise la marchandise neutre sur navire ennemi, sans prononcer cependant, comme le fait observer Massé, contrairement à ce que l'on a parfois soutenu à tort, la *confiscation* du navire neutre à raison du transport d'une cargaison ennemie.

Ce fut la France qui réagit, dit Massé. Elle le devait. C'était elle qui, par les deux édits cités, avait singulièrement aggravé au préjudice des neutres les dispositions du consulat de la mer. Par plusieurs traités successifs conclus au commencement du XVIIe siècle, elle déclara libre la marchandise ennemie sous pavillon neutre, appliquant ainsi la maxime que le pavillon couvre la marchandise; mais elle admit la saisie de la marchandise neutre sous pavillon ennemi, c'est-à-dire la maxime italienne : robe d'ennemi confisque celle d'ami. C'était précisément le renversement des règles établies par le consulat de la mer. Ce système fut celui du traité de Westphalie de 1659 et de plusieurs traités conclus avant et après, jusqu'à ce que l'ordonnance française de 1681 (art. 7 du titre des Prises) vint accentuer singulièrement la rigueur des anciennes règles en déclarant de bonne prise et la marchandise neutre sur navire ennemi et la marchandise ennemie sur navire neutre, et le navire neutre lui-même avec la cargaison ennemie. Le traité d'Utrecht rétablit enfin en 1714 le principe de la liberté des marchandises sous pavillon neutre. Mais, bien que ce principe eût été admis, même par l'Angleterre, il ne tarda pas à être abandonné par l'Angleterre surtout, et ce fut une des causes de la ligue de la neutralité armée de 1780, laquelle proclama formellement le principe de l'immunité des marchandises ennemies sous pavillon neutre, sans parler cependant des marchandises neutres sous pavillon ennemi. Cette dernière question ne paraissait pas présenter à cette époque la même importance, comme le remarque Pasquale Fiore, « l'usage ayant prévalu de laisser au belligérant le droit de

confisquer la marchandise neutre sur des navires ennemis, à la condition toutefois, d'accorder l'immunité à la marchandise ennemie à bord d'un navire neutre „ (1). Peut-être en outre certains Etats neutres voyaient-ils quelque avantage, au point de vue de leur commerce maritime, à ce que les marchandises neutres ne pussent être transportées que par leurs propres navires. Quoi qu'il en soit la Déclaration de Paris de 1856, à laquelle accédèrent presque tous les Etats, finit par mettre un terme à cette longue lutte poursuivie pendant des siècles, en proclamant le double principe que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre (art. 2) et que la marchandise neutre à l'exception de la contrebande de guerre n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.

La seconde ligue de la neutralité armée qui fut conclue en 1800 et qui n'eut qu'une existence assez éphémère eut pour cause principale une autre question : celle de l'exemption du droit de visite pour les navires convoyés. Le fait que la Russie s'en sépara bientôt, à raison de l'alliance de Paul Ier avec l'Angleterre opiniâtrement opposée à l'immunité absolue des navires neutres sous convoi, l'empêcha d'aboutir à des résultats sérieux. La plupart des autres Etats la reconnurent cependant et l'on sait que la Déclaration de Londres a fini par l'admettre formellement avec l'adhésion de l'Angleterre.

925. Il résulte de cet exposé que, dans la guerre maritime, les Etats neutres se sont solidarisés d'assez bonne heure dans la défense de leurs droits et de leurs intérêts. S'il est vrai que, dans le principe, les belligérants *ont fait les règles de la neutralité*, les neutres n'ont pas tardé à protester dans diverses circonstances et ont eu une certaine part dans l'élaboration du droit actuel de la neutralité. Tout d'abord le droit des Etats de rester neutres a été reconnu de bonne heure, et pendant des siècles ils ont lutté, ils se sont unis

(1) Pasquale Fiore, *op. cit.*, t. III, n° 1522.

même parfois pour la reconnaissance des effets juridiques de la neutralité. Il ne faut pas s'étonner qu'il en ait été ainsi dans la guerre maritime beaucoup plus que dans la guerre terrestre. Le fait seul que la première se poursuit sur mer, le domaine commun de toutes les nations, et non pas sur les territoires propres des belligérants suffirait à lui seul pour l'expliquer. La liberté et la sûreté de la circulation sur cette grand' route mondiale qu'offre la mer à tous les peuples dont elle baigne les côtes sont d'un intérêt universel. Que les belligérants puissent en user même pour vider leurs querelles, que, pendant les combats qu'ils s'y livrent, l'accès de parties très limitées de la mer où la lutte est engagée soit très dangereux pour la navigation pacifique, et que les belligérants ne soient pas responsables des accidents dont seraient victimes les neutres imprudents qui s'y aventureraient, il faut bien s'y résigner. Mais de là jusqu'à intercepter, à entraver la navigation neutre dans toute la vaste étendue des mers, ou même seulement dans certaines régions maritimes, d'une manière durable et continue, jusqu'à restreindre dans des limites étroites le commerce des neutres, il y a loin.

926. Si le respect de la propriété neutre même sous pavillon ennemi a fini, après de longues luttes, par être reconnu, ce n'est pas cependant sans deux redoutables restrictions. L'extension souvent arbitraire et excessive de la notion de la contrebande de guerre, le développement abusif du blocus maritime y ont porté de rudes atteintes. L'histoire de la contrebande de guerre serait longue à faire. Elle est pleine de variations et d'incertitudes. Quant au blocus maritime, nous courrions le grand risque de tomber dans des redites si nous nous en occupions ici avec détail. L'ingéniosité des belligérants a trouvé dans le blocus maritime un moyen précieux d'attenter de nouveau aux droits des neutres. Elle a même inventé le blocus dit *pacifique*, destiné à contraindre un Etat faible à s'incliner devant les exigences d'un Etat fort, sans devoir recourir à la guerre. Nous en avons parlé en traitant des moyens de contrainte qui ont pour but

de prévenir la guerre proprement dite et nous n'y reviendrons pas. Elle a aussi inventé le blocus sur papier ou blocus fictif, même le *blocus fictif général*, c'est-à-dire un blocus non appuyé par des forces suffisantes pour en empêcher d'une façon constante ou presque constante la violation. Il ne pouvait l'être à raison même de son étendue. Les abus qui se produisirent, sous ce rapport, pendant les guerres Napoléoniennes n'étaient pas sans précédent. A la vérité, dès le XVII[e] siècle, certains traités exigent le blocus effectif. Mais cela n'empêcha pas l'Angleterre et la Hollande de consacrer en 1689 le blocus fictif de toutes les côtes françaises. Au XVIII[e] siècle certains traités stipulent formellement l'effectivité du blocus en indiquant même le nombre de vaisseaux nécessaires pour bloquer un port. Mais, en pratique, on continua si bien à abuser du blocus fictif que cet abus fut une des causes de la première neutralité armée de 1800. La première n'admettait l'effectivité du blocus d'un port que là " où il y a, par des bâtiments de guerre arrêtés *et* suffisamment proches, danger évident d'entrer ", la seconde, moins précise, l'admettait pour le blocus par navires " arrêtés *ou* suffisamment proches. " Tel est du moins le texte du traité conclu entre la Russie et l'Angleterre le 18 juin 1801 après la seconde neutralité armée, et Despagnet remarque que cette simple substitution de la particule *ou* à la particule *et* suffisait pour légitimer le blocus par croisière.

Nous avons à peine besoin de rappeler le blocus de tous les ports depuis l'Elbe jusqu'à Brest décrété par l'Angleterre le 16 mai 1906 et le fameux blocus continental établi par le décret de Berlin du 21 novembre 1906. C'étaient là manifestement des blocus non effectifs. Mais les neutres étaient faibles à cette époque. Ils s'inclinèrent devant la force, comme ils l'ont fait si souvent dans la guerre mondiale actuelle. La quatrième règle de la Déclaration de Paris de 1856 exigea enfin en termes formels l'effectivité du blocus ; mais sa définition des blocus effectifs : " les blocus maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi " ne paraît pas suffisante à certains auteurs,

en ce qu'elle n'interdit pas clairement le blocus par croisière (1). C'est du reste une grave question, à notre avis, que celle de savoir si le blocus par croisière doit être interdit encore aujourd'hui, en présence de la rapidité extrême avec laquelle évoluent certains navires de guerre modernes. Quoi qu'il en soit, la Déclaration de Paris condamne en termes formels le blocus fictif ou blocus sur papier.

927. Si la reconnaissance des *droits* de la neutralité a accompli des progrès importants dans la guerre maritime, bien que la propriété privée ennemie y soit encore à ce jour si peu respectée, et si les trois célèbres Règles de Washington sur lesquelles nous reviendrons plus loin ont accentué dans une certaine mesure ses devoirs, on est tenté de dire que ce sont surtout les *obligations* de la neutralité qui ont été précisées dans la guerre terrestre, bien qu'on ne puisse méconnaître que l'obligation, par exemple, pour le neutre, de ne pas permettre aux belligérants le passage par son territoire implique nécessairement son droit à l'inviolabilité de celui-ci et le devoir pour les belligérants de le respecter. La notion de la neutralité s'est ici singulièrement épurée et développée d'elle-même. Et tout d'abord le droit d'un Etat de rester neutre, d'assister en spectateur inactif à la lutte contre d'autres Etats n'a pas tardé à être admis. Les termes mêmes dont se sert Grotius pour qualifier les neutres qui sont pour lui les *medii in bello*, le démontrent déjà. Il n'est plus aucun auteur aujourd'hui qui soit disposé à faire sienne l'observation d'Albericus Gentilis : *Jus commerciorium aequum est, at hoc acquius tuendae salutis : est illud gentium jus, hoc naturae est; est illud privatorum est hoc regnorum* (2) „, doctrine dangereuse qui peut aboutir à la violation des droits les plus importants et les plus évidents, sous l'aiguillon d'une nécessité dont l'appréciation dépendra toujours du caprice d'un belligérant et par laquelle on arriverait à légitimer tous les abus.

(1) Despagnet, *op. cit.*, n° 628.
(2) Albericus Gentilis, *De jure belli*, I, p. 21.

928. Ce n'est point par une action commune des Etats neutres, c'est grâce à l'influence lente d'une science progressive que la notion des droits et devoirs de la neutralité s'est assainie et perfectionnée dans la guerre terrestre. L'une des questions les plus importantes qu'elle soulevât était assurément l'usage du territoire neutre par les belligérants, soit pour y passer soit pour l'occuper dans des fins militaires. La théorie de l'illustre Grotius, qui ne traite du reste que très brièvement de la neutralité, est, sur cette question du droit de passage notamment, des plus erronée. Toute sa théorie sur les devoirs de la neutralité est basée du reste sur la distinction entre la guerre juste et la guerre injuste, distinction inadmissible au point de vue des effets de la neutralité et universellement repoussée aujourd'hui. Bynckershoek l'a parfaitement compris et a résolument écarté cette distinction. Que la sympathie naturelle d'un Etat pour celui qui est injustement attaqué puisse le déterminer à sortir de sa neutralité, à favoriser l'un des belligérants, c'est très compréhensible et très légitime. Mais, dès qu'il favorise l'un des belligérants au préjudice de l'autre, il n'est plus neutre. Vattel qui a perfectionné sous ce rapport la doctrine de Grotius, repousse avec raison la notion de la neutralité bienveillante pour l'un des belligérants au préjudice de l'autre. Mais combien sa théorie est encore imparfaite! N'admet-il pas qu'un allié peut fournir le secours qu'il a promis et rester neutre? N'admet-il pas que le souverain puisse, sans sortir de la neutralité, prêter de l'argent à un belligérant et en refuser à l'autre parce qu'il n'a pas la même confiance dans son crédit? N'admet-il pas qu'un peuple puisse permettre des levées de troupes dans son territoire à la puissance " à qui il veut bien les confier " sans enfreindre sa neutralité? N'admet-il pas le droit de passage du belligérant par le territoire neutre en cas de nécessité et la liberté, l'obligation même pour le neutre de lui livrer passage? (1) Aucun de ces soutènements n'a trouvé grâce dans la science ni dans la pratique modernes, comme nous le verrons, et

(1) Vattel, *Le droit des gens*, t. II, l. III, ch. VII, *passim*.

Vattel n'est guère un guide plus sûr, en matière de neutralité, que Grotius. Plus personne n'a songé à s'en prévaloir et à invoquer son autorité, soit lorsque la Conférence de la Paix s'est occupée de ces graves questions, soit lorsqu'on les a agitées dans le sein de l'Institut du droit international. Les idées avaient insensiblement marché.

929. Quelque court qu'il soit, cet aperçu est suffisant pour que l'on se rende compte des modifications profondes que le droit international a subies en cette matière, et qui ont fait dire à beaucoup d'auteurs que la notion de la neutralité, telle qu'on la conçoit aujourd'hui, est de date assez récente (1) où même que le principe de la neutralité appartient aux temps modernes (2). Ceci est peut-être excessif, mais il est inconstestable que jusqu'au XVII[e] siècle on a contesté parfois à un Etat le droit de rester neutre. Nys, dans sa remarquable note sur la neutralité, rappelle le mot de Gustave Adolphe à Georges Frédéric, électeur de Brandebourg : " Qu'est-ce donc que la neutralité? Je ne comprends pas. Cela ne signifie rien „. " Was ist das für ein Ding : Neutralität. Ich versteche es nicht. Es ist nichts damit „ (3). Nié dans l'antiquité, le droit d'un Etat de rester neutre apparaît, quand on le reconnaît, comme une concession du belligérant, et celui des belligérants qui se croit assez fort exige une neutralité bienveillante sous le prétexte que sa cause est la plus juste. Il la dédaigne même parfois, et s'abstient de la respecter dès qu'il a intérêt à en faire bon marché, sous le vain prétexte de la nécessité de guerre. Des publicistes d'une grande autorité, comme Vattel, l'admettaient et, jusque dans la guerre actuelle, un grand Etat, revenant hardiment aux errements anciens, a cru pouvoir se dispenser de respecter la neutralité de deux petits Etats voisins et a violé leur territoire pour accabler plus aisément son ennemi, marquant ainsi le début de son

(1) Despagnet, *op. cit.*, n° 639.
(2) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 1.
(3) *Revue de droit international*, t. II de la deuxième série, p. 483.

action hostile par deux flagrantes violations du droit international. Il l'a fait, s'agissant de deux neutralités qui n'étaient pas simplement volontaires et librement assumées, mais qui étaient imposées et qu'il s'était solennellement engagé à respecter et à garantir (1).

930. Dans quelle mesure et à quelles conditions les règles de la neutralité s'appliquent-elles lorsqu'une insurrection vient à surgir, lorsqu'une guerre civile éclate dans le sein d'un Etat ? Quelle doit être l'attitude des Etats étrangers s'ils veulent demeurer en paix ? Cette question délicate, qui n'a guère été traitée qu'accidentellement par les auteurs, n'a pas échappé à l'attention de l'Institut de Droit international. Portée à l'ordre du jour lors de la session de Venise en 1897 sur la proposition de M. Desjardins et du Marquis d'Olivart, elle a donné lieu, sur leur rapport conjoint, à un règlement en onze articles lors de la session de Neuchatel en 1900 (2). Jamais une œuvre de l'Institut n'a été plus mûrie et il est important de remarquer que le règlement a été adopté par la presque unanimité des membres, parmi lesquels figuraient les plus hautes autorités en droit international. Il pose comme principe que le droit international impose aux Puissances tierces, au cas de mouvement insurrectionnel ou de guerre civile, certaines obligations envers les gouvernements établis ou reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection. Peut-être pourrait-on regretter que cet article n'établisse pas une distinction assez nette entre une simple insurrection et la guerre civile. Mais,

(1) Nous savons que le Gouvernement allemand s'est efforcé, après coup, de justifier ces infractions au droit international en alléguant que quelques années auparavant l'un de ces Etats, la Belgique, aurait convenu de certains arrangements avec l'un des Etats garants de sa neutralité pour la défense de son territoire, *si celui-ci était violé*. Non seulement la preuve de cette convention n'a jamais été fournie, et il est établi qu'elle n'a jamais été conclue, mais, si la Belgique avait conclu avec l'un des garants de sa neutralité une convention tendant à lui faciliter l'exécution de ses obligations de garantie, en prévision d'une violation de sa neutralité de la part d'un autre garant, violation qui s'est effectivement produite, elle n'aurait fait, d'après tous les auteurs, qu'exercer un droit absolu et incontestable.

(2) *Annuaire de l'Institut*, t. XVII, p. 71 et t. XVIII, pp. 41 et 181.

outre qu'elle est difficile à établir, les modifications que les droits et devoirs des nations tierces peuvent subir dépendent plutôt de la reconnaissance ou de la non-reconnaissance des insurgés comme belligérants et l'Institut nous paraît avoir déterminé avec sagesse à quelles conditions, comment et par qui cette reconnaissance peut être faite et quels sont ses effets.

Il est cependant quelques dispositions générales qui sont indépendantes de la reconnaissance et qui sont fondées d'une part sur l'indépendance respective des Etats, d'autre part sur le devoir qui incombe à chacun d'eux de ne pas prêter aide à ceux qui troublent la paix publique dans les autres, sur la *courtoisie internationale*. Le chapitre premier du Règlement de l'Institut indique sommairement les devoirs des Puissances étrangères envers le gouvernement qui combat une insurrection. Nous nous bornerons à les reproduire ici :

Art. 2. § 1. — Toute tierce Puissance, en paix avec une nation indépendante, est tenue de ne pas entraver les mesures que cette nation prend pour le rétablissement de sa tranquillité intérieure.

§ 2. — Elle est astreinte à ne fournir aux insurgés ni armes, ni munitions, ni effets militaires, ni subsides.

§ 3. — Il est spécialement interdit à toute tierce Puissance de laisser s'organiser dans ses domaines des expéditions militaires hostiles aux gouvernements établis et reconnus.

Art. 3. — On ne peut, en principe, faire un grief à l'Etat sur le territoire duquel l'insurrection a éclaté, de ce que, dans sa défense à main armée contre cette insurrection, il applique les mêmes mesures répressives à tous ceux qui participent activement à la guerre civile, quelle que soit leur nationalité. Réserve est faite pour les peines exceptionnellement cruelles et qui dépassent évidemment les nécessités de la répression. „

Ce n'est pas cependant que les devoirs de la neutralité commencent immédiatement à partir du moment où l'insur-

rection s'est produite, et ces devoirs ne sont que la conséquence des égards que se doivent les Etats.

Le chapitre II traite de l'attribution du caractère de belligérants aux insurgés et plusieurs questions importantes y sont résolues. L'article 4, paragraphe 1, proclame la règle que " le Gouvernement d'un pays où la guerre civile a éclaté peut reconnaître les insurgés comme belligérants, soit explicitement par une déclaration catégorique, soit implicitement par une série d'actes qui ne laissent pas subsister de doute sur ses intentions „. Cela semble évident et il n'a été fait aucune objection à cette règle. Il en a été de même de la règle établie par le paragraphe 2 du même article : " Le seul fait d'appliquer aux insurgés, par un sentiment d'humanité, certaines lois de la guerre ne constitue pas par lui-même une reconnaissance de l'état de belligérance „. Le paragraphe 3 ainsi conçu : " Le gouvernement qui a reconnu soit explicitement, soit implicitement, ses nationaux révoltés comme belligérants, devient non recevable à critiquer la reconnaissance qui serait opérée par une tierce Puissance „ ne pouvait être contesté non plus et n'a été l'objet d'aucune critique. Il a été adopté également sans discussion. Il en a été de même du paragraphe 1 de l'article 5 conçu comme suit : " Une tierce Puissance n'est pas tenue de reconnaître aux insurgés la qualité de belligérants par cela seul qu'elle leur est attribuée par le gouvernement du pays où la guerre civile a éclaté „. Il semblait, en effet, au premier abord, que cela allât de soi. Mais il n'en a pas été de même du paragraphe 2 lequel porte : " Tant qu'elle n'aura pas reconnu elle-même la belligérance, elle n'est pas tenue de respecter les blocus établis *par les insurgés* sur les portions du littoral occupées par le gouvernement régulier „. Il en serait autrement, comme on l'a reconnu dans la discussion, du blocus établi par le gouvernement régulier sur les côtes occupées par les insurgés, lequel s'imposera aux neutres, ainsi que l'a fait remarquer M. Rolin-Jaequemyns, comme un acte de police. Mais cette disposition a été critiquée par M. Westlake et par Lord Reay comme purement

théorique et ne pouvant guère avoir des résultats pratiques. L'observation est peut-être fondée, mais elle vise un peu tout l'article. Si lors de la guerre de sécession américaine, l'Angleterre n'avait pas reconnu la qualité de belligérants aux Sudistes, bien que le Gouvernement fédéral la leur eût reconnue implicitement, le refus de l'Angleterre de respecter un blocus établi même par les Sudistes, ou de soumettre ses navires de commerce à l'exercice du droit de visite, même par le gouvernement fédéral, aurait entraîné bien des inconvénients et des dangers. Quand un gouvernement reconnaît la qualité de belligérants à ceux qui se sont insurgés contre lui, il ne le fait généralement que contraint et forcé, car cette reconnaissance donne à l'insurrection une grande force morale, diminue les dangers qui en résultent pour ceux qui y prennent part et leur donne vis-à-vis des neutres les mêmes droits qu'à lui-même. En somme, les solutions admises par cet article pourront présenter de grands inconvénients. Il pourra y avoir, en cas de guerre civile éclatant dans un pays, trois catégories de navires : des navires neutres soumis comme tels au droit de visite par exemple. et des navires qui ne seront ni belligérants ni neutres, pour lesquels la guerre sera censée de pas exister. Quelle situation bizarre et que de complications?

L'article 6 et l'article 7 contiennent des règles fort sages et qui n'ont pas été critiquées. Leur texte est le suivant :

Art. 6. — Le Gouvernement qui a reconnu comme belligérants ses nationaux révoltés ne peut pas faire grief à une tierce puissance de ce qu'elle accueille avec humanité les insurgés armés réfugiés sur son territoire, en les désarmant et en les internant jusqu'à la fin des hostilités. Par suite il est non recevable à se plaindre si ses propres soldats, réfugiés sur le même territoire, sont désarmés et internés. Il n'est d'ailleurs redevable d'une indemnité que pour l'entretien de ses propres troupes.

Art. 7. — Si la belligérance est reconnue par les puissances tierces, cette reconnaissance produit tous les effets ordinaires de la neutralité. — L'article 8 est le résultat

d'une très longue délibération. Il exclut pour les puissances tierces le droit de reconnaître au parti révolté la qualité de belligérant : 1° S'il n'a pas conquis une existence territoriale distincte par la possession d'une partie déterminée du territoire national ; 2° s'il n'a pas réuni les éléments d'un gouvernement régulier exerçant en fait sur cette partie du territoire les droits apparents de la souveraineté; 3° si la lutte n'est pas conduite en son nom par des troupes organisées soumises à la discipline militaire et se conformant aux lois et coutumes de la guerre. Plusieurs membres avaient proposé la suppression de cet article, dont les prescriptions sont trop détaillées et imposent, d'après eux, aux tierces puissances une tâche souvent difficile à remplir. Il en est bien ainsi surtout de la dernière, mais on n'en a pas contesté le fondement et la valeur juridique. Peut-être eût-il mieux valu en faire une suggestion plutôt qu'une interdiction formelle et absolue.

L'article 9 permet à une puissance qui a reconnu à un parti révolté la qualité de belligérant de rétracter cette reconnaissance, tout en ajoutant que cette rétractation n'aura pas d'effet rétroactif.

CHAPITRE II

Le droit à la neutralité et la définition de celle-ci.

931. Nous laisserons de côté pour le moment le cas où la neutralité résulte d'une convention internationale formelle imposant cette attitude à un Etat et obligeant les autres à la respecter, parfois à la garantir. Il s'agit de savoir si, en l'absence de tout lien obligatoire conventionnel, de tout pacte international qui oblige à rester neutre, un Etat a le droit de garder la neutralité, s'il l'a toujours lorsqu'un différend entre d'autres Etats se traduit par une guerre, s'il l'a même au point de vue du droit international philosophique ou théorique. Cette attitude purement passive est-elle bien conforme à cette grande idée de la communauté juridique qui existe entre les nations civilisées, quelque imparfaite qu'elle soit, que Suarez a déjà signalée en termes éloquents, à cette idée, qui a été reprise par Savigny et que la plupart des auteurs modernes admettent? Un Etat a-t-il le droit de se désintéresser complètement des injustices et des violences les plus flagrantes commises vis-à-vis d'un Etat faible par un Etat puissant et dénué de scrupules. Solon disait, d'après Plutarque " que la République la mieux organisée était celle où chaque citoyen se considère comme atteint par l'injustice commise vis-à-vis du plus humble et en poursuit la réparation „. Certes la communauté juridique des nations n'est pas une République *bien organisée.* Mais on doit se demander s'il est conforme à la morale et à l'intérêt international universel, qu'un Etat puissant ait le droit de rester toujours neutre, quelque flagrante, quelque évidente que soit l'injustice commise sous ses yeux. L'indifférence effective se traduisant par une inaction complète et systématique, lorsqu'un Etat puissant abuse de sa puissance pour écraser le faible, est-elle un droit? Grotius était

si convaincu, comme le fait observer Westlake (1) du caractère blâmable d'une réserve calculée, que cette conviction a influé sur sa manière de voir, quant à ligne de conduite à suivre par des Etats tiers, tout en maintenant leur neutralité. Il veut parler de la neutralité bienveillante qui n'est au fond qu'une assistance prêtée à la victime d'une agression injuste. De Wolff, dans ses Institutions du droit de la nature et des gens, enseignait que *naturellement* les nations sont obligées d'envoyer des secours et des subsides à une nation qui fait une guerre juste et de l'aider en toute matière dans la guerre autant qu'il est possible (2). Pour Lorimer (3) la neutralité n'est justifiable que lorsqu'un Etat tiers n'a pas une connaissance suffisante du bien fondé de l'agression ou lorsque, par suite de l'insuffisance de ses ressources, de l'impossibilité dans laquelle il serait de se procurer des alliés, de sa situation géographique ou d'autres causes, il est totalement incapable d'exercer une influence sur le résultat de la guerre ou ne pourrait le faire sans s'exposer à un dommage probablement plus considérable qu'il ne procurerait d'avantage au belligérant qu'il considère comme étant dans son bon droit. Westlake conclut en disant en termes plus concis que : “ la neutralité n'est *moralement* justifiable „ bien entendu lorsque le bon droit de l'un des belligérants n'est pas douteux “ que si une intervention dans la guerre ne pourrait favoriser la cause de la justice, ou si elle devait entraîner pour le neutre des dommages énormes „ (4).

932. M. Nys, après avoir cité longuement Lorimer, à l'opinion duquel s'est pleinement rallié, depuis, l'ancien Président d'honneur de l'Institut de droit international, John Westlake, ne le réfute guère. Il fait observer seulement que c'est le problème soulevé par les criminalistes qui

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 191.

(2) de Wolff, *Institutions du droit de la nature et des gens*, traduction latine de M. M... avec des notes §ar Elie Luzac, t. VI, p. 183, cité par Nys, t. III, p. 517.

(3) Lorimer, *Instituts of the Law of Nations*, vol. II, pp. 127, 128.

(4) Westlake, op. cit., t. II, p. 191.

citent, pour la critiquer, la règle recueillie par Loysel: “ Qui peut et n'empêche, pèche „ formule plutôt théologique que pénale, qui avait quelque portée dans l'ancien droit et n'en a plus guère dans le droit moderne, où l'inaction même volontaire, en présence d'un acte illicite, n'est en général considérée ni comme un délit *sui generis*, ni comme un acte de complicité „ (1). Mais cette réponse est manifestement insuffisante, et sans nous arrêter à critiquer l'analogie très douteuse que l'on prétend établir entre les obligations réciproques des citoyens d'un Etat civilisé où il y a une police ayant pour mission de maintenir l'ordre, de prévenir les infractions, une justice organisée pour les punir, et les obligations réciproques des Etats qui n'ont jusqu'à présent ni police préventive, ni tribunaux internationaux ayant le pouvoir matériel de punir les crimes internationaux, nous ferons observer que les auteurs dont M. Nys combat l'opinion, ne semblent pas avoir la prétention de considérer l'intervention dù fort en faveur du faible injustement opprimé et écrasé, comme un devoir juridique, mais comme un devoir moral. Or, même dans les rapports entre citoyens, nul ne soutiendra sans doute que l'inertie de celui qui laisse s'accomplir sous ses yeux un lâche assassinat, alors qu'il lui est aisé de l'empêcher, ne soit pas gravement répréhensible au point de vue moral. On a même parfois érigé cette inertie en délit.

933. La neutralité n'en est pas moins un droit absolu, à moins bien entendu que l'on ne se soit engagé à ne pas rester neutre, soit par un traité d'alliance soit par un traité de garantie, et la reconnaissance de ce droit constitue même un progrès important. L'Etat neutre appréciera dans la plénitude de son indépendance s'il doit abandonner cette attitude en faveur de celui dont le bon droit est manifeste, ce qu'il est souvent difficile d'apprécier, s'il est d'ailleurs en état de le faire avec des chances sérieuses de succès sans

(1) Garraud, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, 2e éd., t. I, 1898, p. 45.

s'exposer lui-même à de trop graves dangers. Mais lorsque le bon droit de l'une des parties est évident, et lorsque la puissance du neutre est manifestement telle que son intervention, soit isolée, soit concertée avec d'autres Etats, doit empêcher l'écrasement du faible par le fort, dans ce cas son apathie est moralement injustifiable. Elle est en outre de mauvaise politique. Elle est un encouragement aux actes de violence internationaux. L'écrasement du faible par le fort peut être suivi d'une annexion, d'où résultera pour celui-ci un accroissement de ressources militaires. Qui sait si celui qui aura laissé se consommer l'injustice, ne sera pas victime à son tour d'une agression injuste de la part de la Puissance qui l'aura commise, enorgueillie par son triomphe, encouragée par l'impunité, grandie et fortifiée par l'extension de son territoire et l'augmentation du nombre de ses sujets? On sait par expérience que des populations, même annexées malgré leur volonté, viennent grossir les forces militaires de l'Etat annexant et que, grâce à une discipline militaire inflexible, à une discipline de fer, elles combattent docilement dans les rangs de leurs anciens ennemis. On peut objecter, nous le savons bien, que toute intervention aura pour effet d'étendre encore les maux de la guerre, et qu'il importe plutôt d'en limiter le champ d'action dans la mesure du possible. Mais c'est acheter cet avantage trop cher que de le payer au prix du triomphe de l'injustice et de la violence, dans les rapports internationaux; et si au système d'un complet égoïsme international se substituait la compréhension claire de l'intérêt universel des nations à opposer une digue aux ambitions démesurées et injustes d'un Etat quelconque, le résultat en serait peut-être de prévenir d'odieux abus de la force et de diminuer le nombre des guerres, surtout celui des pures guerres de conquête, quels que soient les prétextes captieux sous lesquels on les voile. Cela est plus important encore que d'en limiter le champ d'action.

934. Il existe de très nombreuses définitions de la neutralité. Chaque auteur a, pour ainsi dire, la sienne, d'où il résulte que chacun désapprouve implicitement les définitions données par ses devanciers. Cela prouve une fois de plus que : *omnis definitio periculosa.* Calvo cite et reproduit un très grand nombre de ces définitions et finit par proposer la sienne (1). Au fond, la cause de ces divergences, dont il ne faut pas s'exagérer la portée, c'est que l'on n'est pas d'accord sur toutes les conséquences de la neutralité, sur les devoirs qu'elle impose, et que l'on veut souvent exprimer, dans une définition générale de la neutralité, son opinion particulière sur telle ou telle des obligations qui en découlent, ou que l'on prétend en faire découler. Calvo ne fait du reste pas exception à l'habitude constante des jurisconsultes de définir la neutralité à leur manière, après avoir mentionné les définitions des autres. Après avoir déclaré suffisante la définition de MM. Funck Brentano et Sorel qui disent que " les Etats neutres sont ceux qui ne prennent aucune part à une guerre soutenue par d'autres Etats, bien que leurs intérêts y soient directement ou indirectement engagés „ et ajoutent que par conséquent " la neutralité consiste dans l'abstention de tout acte de guerre „ il définit lui-même la neutralité, dans le sens le plus large du mot : " *la non participation à une lutte engagée entre deux ou plusieurs autres nations.* „ Il faut bien reconnaître en effet que la définition de Funck Brentano et Sorel est insuffisante. La neutralité n'implique pas seulement l'abstention de *tout acte de guerre*, mais l'abstention de toute aide, au moins de toute aide *matérielle* à l'un des belligérants. Or une aide matérielle peut très bien ne pas impliquer un acte de guerre. Mais, dans le sens large du mot c'est une participation à la lutte. Nous préférerions donc sans hésiter la définition de Calvo à celle de MM. Funck Brentano et Sorel. Est-ce à dire qu'elle soit parfaite? Comme le fait remarquer Calvo lui-même, les différences entre les autres définitions résultent en partie de ce que les uns font consister la neutralité dans l'impartialité,

(1) *Op. cit.*, t. IV, nº 2491.

tandis que d'autres, par leur silence, n'en font point une condition absolue, et que d'autres encore font certaines réserves concernant les relations et les engagements existant entre les nations avant la guerre et admettent, comme Heffter, une neutralité imparfaite ou bienveillante en cas pareil. C'est avec pleine raison, au surplus, et l'on est d'accord sur ce point aujourd'hui, que le commentateur de Heffter, Geffeken (1) repousse cette prétendue neutralité.

Quant au devoir d'impartialité complète et absolue, Calvo semble bien se rallier, par la généralité de sa définition, aux auteurs qui l'excluent par leur silence, et nous accepterions volontiers cette définition, s'il en est ainsi. Sans doute, si le défaut d'impartialité se traduit par des actes constituant une aide matérielle, la neutralité est violée ; mais une impartialité morale absolue ne saurait être exigée comme nous essaierons de le démontrer plus loin.

Citons encore quelques définitions récentes. M. von Listz définit au moins implicitement la neutralité : le fait de ne prêter aide ni directement ni indirectement à aucun des belligérants. Il dit expressément que l'Etat neutre reste parfaitement libre d'exprimer sa sympathie ou son antipathie (2). Despagnet (3) s'exprime de même, sans définir la neutralité. Bonfils dit que la neutralité est la situation de tout Etat qui reste étranger à la guerre existant entre deux ou plusieurs Etats (4). Il est vrai qu'après cette définition un peu vague, il précise plus loin les devoirs qu'impose la neutralité et mentionne celui d'une impartiabilité *complète stricte et absolue*. Mais les développements dans lesquels il entre indiquent bien qu'il n'a nullement eu en vue une impartialité morale se traduisant par l'abstention de toute expression de sympathie ou d'antipathie. Westlake (5) ne définit non plus qu'implicitement la neutralité. C'est l'abstention de toute participation à une opération de guerre quelconque, de toute

(1) Heffter, *op. cit.*, § 134 et la note 6 de Geffcken.
(2) *Das Volkerrecht systematisch dargestellt*, 5e édit., p. 366.
(3) *Op. cit.*, p. 804 et suiv., éd. de 1905.
(4) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, n° 1441.
(5) *Op. cit.*, t. II.

immixtion dans un acte de guerre légitime entre belligérants. Il ajoute que la neutralité n'implique pas l'abstention de tel acte déterminé par le seul motif qu'il serait de nature à fortifier un belligérant. Et il cite ici le commerce des neutres avec les belligérants, commerce qui peut se continuer, bien qu'il puisse avoir pour résultat d'enrichir le belligérant avec qui il se poursuit et d'augmenter ses ressources. Mais il n'est pas nécessaire de faire rentrer cette conception dans la définition de la neutralité et la définition qu'il en donne n'implique aucune restriction de ce droit.

M. Kleen définit la neutralité : " La situation juridique dans laquelle un Etat pacifique est, autant que possible, laissé en dehors des hostilités qui ont lieu entre les Etats belligérants et s'abstient lui-même de toute participation ou ingérence dans leur différend, *en observant vis-à-vis d'eux une stricte impartialité* (1). „ Mais il a soin de dire plus loin que le neutre n'est tenu à cette impartialité que quant aux opérations militaires et qu'elle n'empèche nullement l'Etat neutre d'exprimer sa sympathie pour celui dont la cause lui paraît juste. C'est, nous paraît-il, la vraie doctrine.

(1) Kleen, *op. cit.*, p. 73, t. I.

CHAPITRE III

Des diverses espèces de neutralités.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

935. Il y a plusieurs espèces de neutralité. La neutralité peut résulter d'une déclaration volontaire faite au début de chaque guerre, ou d'une attitude librement prise. Mais elle peut aussi être le résultat d'un engagement antérieur volontairement contracté vis-à-vis de telle ou telle Puissance, en vue d'une éventualité déterminée. Cette dernière ne diffère pas en général de la première. C'est au moment où vient à surgir la guerre que l'on a en vue, à ce moment seulement qu'elle peut produire ses effets. Le siècle dernier a vu se produire une espèce nouvelle de neutralité, quelquefois imposée, quelquefois volontaire, mais d'une nature permanente et générale. Il y a eu certes de nombreux traités de neutralité dans le passé, mais c'étaient des traités spéciaux. Nous ne croyons pas devoir parler avec détails de certaines neutralités permanentes qui n'existent plus aujourd'hui. Elles ne présentent qu'un intérêt historique. Il en est ainsi de la neutralité de Cracovie et de celle des îles Ioniennes. Cracovie a cessé d'être neutre par son incorporation forcée à l'Autriche, à la suite d'un accord entre les Etats protecteurs en 1846, et c'est chose assez étrange que le rôle joué dans cette circonstance par les Etats appelés à protéger cette neutralité. Quant aux îles Ioniennes, elles avaient été placées sous le protectorat de l'Angleterre par l'Acte spécial du 5 novembre 1815 signé à Paris entre les cours de Londres, de Paris, de Berlin et de Vienne, avec droit d'en occuper les forteresses et d'y tenir garnison. Mais, après l'affranchissement de la Grèce, le Gouvernement anglais renonça volontairement à ce protectorat, tout en subordon-

nant l'annexion de ces îles à la Grèce, à certaines conditions, de nature à éviter qu'une autre Puissance y occupât une position stratégique de nature à lui nuire; et la Conférence de Londres assura aux îles Ioniennes par le Traité du 14 novembre 1863 une neutralité perpétuelle plus tard réduite par une Convention du 25 janvier 1864 entre les cinq Grandes Puissances aux îles de Corfou et de Naxos. Mais nous avons à nous occuper spécialement de la situation de la Belgique, de celle de la Suisse et de celle du Grand-Duché de Luxembourg et nous dirons quelques mots de celle du Congo.

SECTION I

De la neutralité de la Belgique (1).

§ 1. — Aperçu historique.

935. La Belgique a été pour la première fois déclarée perpétuellement neutre par le protocole du 20 janvier 1831, dont l'article 5 porte en outre : " Les cinq Puissances lui garantissent cette *neutralité perpétuelle,* ainsi que *l'intégrité de son territoire dans les limites mentionnées ci-dessus* ". Le traité du 26 juin 1831, connu sous le nom de Traité des XVIII articles, accepté le 9 juillet 1831 par la Belgique, mais rejeté par la Hollande, porte en son article 9 : " Les cinq Puissances lui garantissent cette *neutralité perpétuelle, ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans les limites mentionnées aux précédents articles* ". Et il y est dit que ces articles seront convertis en traité définitif, ce qui n'a jamais eu lieu. Le 14 octobre 1831, on convint d'un traité nouveau qui ne fut signé que le 15 novembre suivant entre les Puissances et la Belgique et qui est connu sous le nom de Traité des XXIV articles. L'article 7 de ce traité

(1) L'étude qui suit, écrite pendant la guerre, n'a plus qu'un intérêt théorique et historique depuis que la Belgique a renoncé à sa neutralité.

stipule que la Belgique formera un Etat *indépendant et perpétuellement neutre* et l'article 25 que : " Les Puissances garantissent au Roi des Belges *l'exécution de tous les articles qui précèdent* „. De nouvelles négociations s'engagèrent, mais ce ne fut que le 14 mars 1838 que la Hollande fit connaître aux Puissances son adhésion au traité du 15 novembre 1831. Celui-ci fut cependant remanié complètement, dans la forme plutôt que dans le fond, et le traité qui règle définitivement aujourd'hui la situation de la Belgique est le traité du 19 avril 1839, entre les cinq Puissances et ce pays. Ce traité ne comprend à proprement parler que trois articles, mais à ce traité sont annexés les vingt-quatre articles du traité conclu le même jour entre la Belgique et les Pays-Bas, et, aux termes de l'article 1 du Traité conclu entre les cinq Puissances et la Belgique, celles-ci déclarent *que les articles ci-annexés et formant la teneur du* traité conclu à ce jour entre S. M. le Roi des Belges et S. M. le Roi des Pays-Bas, Grand Duc de Luxembourg, *sont considérés comme ayant la même force et valeur que s'ils étaient textuellement insérés dans le présent acte et qu'ils se trouvent ainsi placés sous la garantie de Leurs dites Majestés* „. Il n'est pas inopportun de remarquer que, le même jour, la Confédération germanique accéda par une Convention séparée aux divers traités dont il s'agit et notamment à l'article 7 stipulant que, *dans les limites indiquées au protocole*, la Belgique formerait un Etat indépendant et perpétuellement neutre „ et qu'un traité conclu à la même date entre les cinq Puissances et les Pays-Bas constata la pleine adhésion de ceux-ci. Il y eut donc en réalité quatre traités conclus le 19 avril 1839 pour régler la situation de la Belgique, un traité entre les cinq Puissances et la Belgique, un traité entre la Belgique et les Pays-Bas, un traité entre les cinq Puissances et les Pays-Bas et un traité par lequel la Confédération germanique accèda aux stipulations du traité entre les cinq Puissances et la Belgique.

§ 2. — Portée de la garantie.

937. Il résulte clairement du texte de ces traités que les cinq Puissances garantissent la neutralité perpétuelle de la Belgique et son indépendance, et c'est en outre sous leur garantie qu'est *déterminée l'étendue* du territoire de la Belgique. Le protocole annexé au traité entre les cinq Puissances et la Belgique et considéré comme faisant partie de ce traité détermine en effet, dans ses articles 1, 2 et 4, l'étendue et les limites de ce territoire, et l'article 1 du traité dispose en termes formels que *tous les articles du protocole* se trouvent placés sous la garantie de Leurs Majestés.

Quelle est la portée de cette garantie? “ La Belgique „, dit M. Nys (1), “ obtenait la garantie de sa neutralité, mais les cinq Puissances ne lui donnaient pas la garantie de l'*intégrité* et de l'*inviolabilité* de son territoire „. Si cette opinion, qui n'est partagée à notre connaissance par aucun jurisconsulte, n'avait pas pour elle une aussi haute autorité, nous ne croirions pas devoir la rencontrer. Nous pensons qu'elle est absolument erronée. Il est parfaitement exact que le traité du 19 avril 1839 ne garantit pas en termes exprès l'intégrité et l'inviolabilité du territoire de la Belgique, tandis que le traité du 26 juin 1831 les garantissait formellement. Mais ce serait une grave erreur que d'en conclure que cette intégrité et cette inviolabilité ne seraient pas nécessairement et implicitement comprises dans la garantie des Puissances. Remarquons d'abord que la notion même de la neutralité (et la neutralité de la Belgique est garantie, dans l'opinion de M. Nys lui-même), implique l'inviolabilité du territoire des Puissances neutres. Lorsque la Conférence de la Paix a dit dans l'article 1 de la Ve Convention de La Haye : “ Le territoire des Puissances neutres est *inviolable* „; elle n'a fait que reconnaître ce principe depuis longtemps admis. Et, s'il est inviolable, comment pourrait-on porter atteinte à son intégrité? Mais il y a plus, M. Nys

(1) Nys, *op. cit.*, t. I, p. 424.

reconnaît que la Conférence a garanti en outre l'indépendance de la Belgique. Cette garantie ne s'applique pas seulement à une partie de la Belgique, mais à la Belgique tout entière. Comment serait-il possible de ne pas voir dans une atteinte à son intégrité, une atteinte à son indépendance? C'est vraiment la plus grave des atteintes que l'on puisse y porter. C'est la confiscation sans phrases de son indépendance. En vain M. Nys objecte-t-il, que la neutralité et l'inviolabilité n'impliquent pas nécessairement l'indépendance. En supposant qu'il en soit ainsi, il nous paraît certain que l'indépendance implique nécessairement l'inviolabilité du territoire. Et il y a plus encore, ce que l'article 1 du traité conclu entre la Belgique et les cinq Puissances place sous la garantie de celles-ci, ce n'est pas seulement la neutralité perpétuelle et l'indépendance de la Belgique. La garantie s'étend à tous les articles du traité conclu entre la Belgique et les Pays-Bas, *qui sont considérés comme ayant la même force et valeur que s'ils étaient textuellement insérés dans le Traité entre la Belgique et les cinq Puissances*, donc aussi aux articles 1, 2 et 4 qui déterminent précisément ce qui constitue le territoire de la Belgique, et, en couvrant cette détermination de sa garantie, les Puissances ont bien indiqué leur volonté de défendre ce territoire contre toute attaque.

938. Le langage diplomatique n'a pas toujours la précision que lui attribue M. Nys. Nous voyons en réalité le langage des Puissances se modifier à plusieurs reprises, lorsqu'il s'agit des garanties à donner à la Belgique. Le traité du 9 juillet 1831 lui garantissait, il est vrai, sa neutralité perpétuelle, l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire, mais il ne garantissait nullement son indépendance. Le protocole du 20 janvier 1831 ne garantissait que sa neutralité perpétuelle et l'intégrité de son territoire, sans parler ni de son inviolabilité ni de son indépendance. On pouvait bien dire que la garantie de l'intégrité du territoire était comprise dans la garantie de la neutralité de la Belgique,

mais il n'en était pas de même de la notion de l'indépendance. Enfin dans le traité de 1839, il n'est plus parlé de garantie ni de l'inviolabilité ni de l'intégrité du territoire, mais de la garantie de la neutralité perpétuelle et de l'indépendance. A notre sens cela comprend tout et c'est peut-être quelque chose de plus que les stipulations antérieures.

M. Nys qui admet, à tort d'après nous, que la garantie des Puissances ne couvre plus l'intégrité et l'inviolabilité du territoire de la Belgique, affirme ensuite qu'une cause historique " amena les Puissances à réduire la portée de la garantie qu'elles avaient donnéee à la Belgique, le 26 juin 1831 : c'est la volonté de punir celle-ci parce qu'elle avait été surprise et battue „. Cette affirmation nous paraît singulièrement aventurée, non seulement par cette raison toute simple qu'en fait la garantie donnée par le traité de 1839 n'est pas moins étendue que celle qui résulte du traité du 26 juin 1831, mais parce que l'on n'aperçoit nulle part la manifestation de cette intention. Et nous ajoutons qu'on ne ne la comprendrait guère. Lorsque le bruit public a appris à la Conférence que les hostilités avaient été brusquement reprises contre les Belges, la Conférence a adressé au Gouvernement neerlandais une note dans laquelle nous relevons le passage suivant : " Nous nous refusons encore à croire que le Roi, *au moment même où il nous faisait connaître son intention de négocier un traité de paix définitif*, ait pris la résolution de rallumer la guerre et d'amener la destruction d'une ville de commerce : évènement déplorable en lui-même et qui risquerait, par les sentiments de haine et de vengeance qu'il ferait naître, de rendre presque impossible la conclusion de cette paix désirée par Sa Majesté et par la Hollande „ (1). Ce langage trahit plutôt une certaine irritation, assez naturelle d'ailleurs, contre la Hollande (qui avait rompu brusquement l'armistice, sans dénonciation préalable) que contre la Belgique. M. Nys ajoute : " Un autre motif peut être indiqué, c'est l'erreur commise par la

(1) Nothomb, *Essai historique et politique sur la Révolution belge*, 4e éd., t. I, p. 219.

Conférence de Londres lorsqu'elle traça dans les articles 1, 2 et 4 du protocole du 20 janvier 1831 les limites de la séparation entre la Belgique et la Hollande „. Mais c'est là une pure hypothèse et, cette erreur ayant été réparée dans le traité du 15 novembre 1831, pourquoi les Puissances auraient-elles renoncé à garantir l'intégrité et l'inviolabilité du territoire de la Belgique ? Au surplus cette hypothèse tombe, comme la première, devant le fait que le traité de 1839, comme nous croyons l'avoir démontré, garantit virtuellement l'une et l'autre par la généralité de ses dispositions.

939. On s'est demandé encore si l'obligation de garantie contractée par les cinq Puissances n'entraînait pour elles l'obligation d'intervenir que conjointement, si, au cas où l'entente ne s'établirait pas entre elles en vue d'une action commune, elles ne seraient pas dégagées de toute obligation personnelle. Mais l'opinion générale des jurisconsultes qui se sont occupés de la question est que, si l'on exigeait l'unanimité de tous les garants pour que l'obligation se réalise, on donnerait au traité de garantie un effet presque illusoire. Il suffirait en effet qu'un seul des garants se dérobât à ses obligations, pour que les autres pussent se considérer comme dégagés. Et l'obligation de garantie tomberait nécessairement s'il arrivait que l'un des Etats garants fût précisément l'auteur d'un attentat à la neutralité de la Belgique. Ce serait aller contre le but même de la garantie, dont le premier objet, l'objet principal était précisément de mettre la Belgique, espèce d'Etat tampon, située entre l'Allemagne et la France, à l'abri de toute violation de sa neutralité par l'un quelconque des garants et spécialement par la Prusse et la France(1). L'argument est décisif. Il est bien vrai qu'en Angleterre et dans d'autres pays on a parfois contesté la force obligatoire du devoir de garantie pour tous les garants, non seulement

(1) Baron Descamps, *La neutralité de la Belgique*, pp. 444 et suiv. — Verraes, *Les lois de la guerre*, t. II, p. 36. — Nys, *Revue de droit international*, t. XXXIII, p. 42. — Emm. Descamps, *L'Etat neutre à titre permanent*, p. 158 et suiv. — Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 356.

collectivement mais individuellement. On ne la conteste plus aujourd'hui. M. Emmanuel Descamps cite les paroles très nettes prononcées à propos de la garantie accordée au Grand Duché de Luxembourg et contenant en même temps la reconnaissance des obligations des Puissances vis-à-vis de la Belgique. Nous les reproduisons en traduction : “ La garantie de la possession du Luxembourg donnée au Roi de Hollande était une garantie collective et séparée, semblable à celle qui a été donnée, en ce qui concerne l'indépendance et la neutralité de la Belgique; elle liait individuellement et séparément chacune des Puissances. Telle est la nature de la garantie qui a été assumée en ce qui concerne la Belgique, et en ce qui concerne la possession du Luxembourg par le Roi Duc „ (1).

940. La garantie stipulée en faveur de la Belgique avait déjà produit des effets dans trois circonstances, lorsque la guerre européenne a éclaté en 1914 et lorsque l'Allemagne a violé la neutralité en invoquant la nécessité. Ce fut tout d'abord après la brusque reprise des hostilités par le Roi de Hollande en août 1831, et l'on remarquera qu'en présence de l'urgence de la situation le Roi Léopold 1er ne s'adressa qu'à la France et à l'Angleterre, lesquelles s'empressèrent d'agir, la France surtout. Ce fut en second lieu en 1832, en vue de l'exécution immédiate du traité du 15 novembre 1831 par l'emploi de moyens coërcitifs. Ce fut enfin lors de la guerre franco-allemande de 1870. A cette époque l'Angleterre prit les devants et proposa aux belligérants, avec l'assentiment de la Belgique, de régler pour ce cas, le fonctionnement éventuel de la garantie dans le sens d'une coopération anglaise, séparée ou en commun avec le belligérant qui respecterait la neutralité de la Belgique. Les deux belligérants agréèrent ces propositions par des conventions formelles signées les 9 et 11 avril 1870 dont la portée a été très bien précisée par le baron d'Anethan, alors Ministre de la Justice, en séance du Parlement belge

(1) Emmanuel Descamps, *op. cit.*, p. 155.

du 16 août 1870. Il fit remarquer en termes très nets, que ces traités ne faisaient que régler, pour un cas déterminé, le mode pratique d'exécution des obligations naissant de la neutralité garantie de la Belgique, qu'ils n'infirmaient en rien les engagements des autres puissances et laissaient entier pour l'avenir le caractère obligatoire du traité antérieur avec toutes ses conséquences. C'était l'évidence même. Aussi le Gouvernement allemand n'a-t-il pas même essayé de soutenir, lorsque la guerre européenne a éclaté, qu'il ne fût plus lié par le traité de 1839. Il s'est borné, nous l'avons dit, à invoquer l'excuse de nécessité, et c'est en vertu de ce traité, à raison des obligations qu'il impliquait que l'Angleterre est intervenue. Au surplus, si les traités de 1870 stipulent qu'ils ne lieront les parties contractantes que pour douze mois après la ratification de tout traité de paix conclu entre les parties, (il eût fallu dire jusqu'à l'expiration de douze mois) ils ajoutent qu'à l'expiration de ce terme " l'indépendance et la neutralité de la Belgique, pour autant qu'elles concernent respectivement les hautes parties contractantes continueront d'être fondées comme auparavant sur l'article premier du quadruple traité du 19 avril 1839 „.

SECTION II

Neutralité du Luxembourg.

941. Cette neutralité et sa garantie résultent du traité de Londres du 11 mai 1867. On pouvait bien considérer l'article 1 du traité du 19 avril 1839 comme assurant et garantissant implicitement l'intégrité du territoire du Grand Duché de Luxembourg comme celle de la Belgique. Car ce territoire était très nettement défini et délimité dans le protocole annexé au traité, et il l'était sous la garantie des cinq Puissances. Mais le protocole, pas plus que le traité, ne contenait aucune clause relative à la *neutralité* du Luxembourg. En déclarant le Luxembourg perpétuellement neutre

le traité de Londres de 1867 a voulu prévenir une guerre qui paraissait inévitable entre la France et l'Allemagne, et augmenter les garanties, combien fragiles hélas! que la neutralité perpétuelle de la Suisse et de la Belgique offraient pour la paix générale de l'Europe (1). " Ce traité „ disait le marquis de Moustier " donne à notre frontière du nord la garantie d'un nouvel Etat neutre. „ L'éminent commentateur de Heffter, le professeur Geffcken se faisait les mêmes illusions. " En vertu d'une décision commune; les territoires que leur situation exposait plus particulièrement à devenir le champ de bataille, lors d'un conflit entre de grandes Puissances voisines, *sont mis à l'abri de pareille éventualité* et déclarés pacifiques pour une durée perpétuelle. „ Frédéric de Martens se berçait des mêmes rêves. Ils ne se doutaient pas que la nécessité de guerre, c'est-à-dire la nécessité d'écraser sa voisine la France avec plus de rapidité, amènerait un jour l'Allemagne à fouler aux pieds ses engagements, tant quant à la neutralité du Luxembourg qu'en ce qui touche la neutralité de la Belgique.

942. La neutralité du Luxembourg se trouve placée sous la garantie *collective* des signataires. Cet adjectif *collective* ne figure pas dans la garantie de la neutralité de la Belgique. En faut-il conclure qu'à la différence de ce que l'on admet très généralement pour la Belgique, il n'en résulte d'engagement pour les Puissances que si elles sont toutes d'accord, et que, si une seule se refuse à donner suite à ses obligations de garantie et à intervenir, toutes les autres seraient dégagées. Il faudrait alors admettre nécessairement que, si l'un des garants violait la neutralité du Luxembourg (et il paraissait probable pour ne pas dire certain, que cette violation ne pourrait être le fait que de l'un des garants, l'Allemagne ou la France), tous les autres seraient dégagés. C'eût été une absurdité : C'eût été, comme l'a dit Lord Granville à la Chambre des Lords, en répondant à Lord Stanley, " la plus

(1) Eyschen, *La position du Luxembourg dans le droit des gens*, dans la *Revue de droit international*, t. XXXI, p. 11.

inouïe et la plus vaste mystification des diplomates les plus éminents de l'Europe „. Les mots *garantie collective* ont cependant été maintenus; mais, comme nous paraît l'avoir démontré M. Eyschen, dans la minutieuse étude que nous avons signalée, ce n'est nullement avec le sens qu'y avait attaché Lord Stanley. Il n'y a donc pas de différence à cet égard, entre la garantie donnée par les Puissances à la Belgique et celle donnée au Grand Duché de Luxembourg et, dans l'un ni dans l'autre cas, l'obligation des garants ne devient caduque par le refus d'un co-contractant de satisfaire à ses engagements (1). Mais, si cela nous paraît certain en ce qui concerne le Luxembourg, cela est beaucoup plus évident encore en ce qui concerne la Belgique.

943. La vraie différence entre la situation de la Belgique et celle du Grand Duché, c'est qu'il ne semble pas que celui-ci soit obligé de défendre lui-même sa neutralité les armes à la main. On lui a rendu cette défense virtuellement impossible. S. M. le Grand Duc promet, aux termes de l'article 2, que les fortifications (qui doivent être rasées) ne seront pas rétablies à l'avenir et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire. Et, par l'article 3, il se réserve seulement d'entretenir, dans la ville de Luxembourg, le nombre de troupes nécessaire pour veiller au maintien du bon ordre. M. Eyschen n'en conclut pas cependant que éventuellement le Luxembourg ne pourrait rien faire ou rien tenter pour la défense de sa neutralité. “ La prise d'armes et le soulèvement de ses populations, à côté de ses viaducs, de ses ponts et de ses tunnels rompus à coup de mines, rendraient, le cas échéant, son pays montagneux complètement impraticable, etc... „ Il observe même que cette éventualité n'a pas cessé d'être envisagée, et que des appareils explosifs établis récemment encore dans le viaduc construit sur la ligne ferrée

(1) Calvo, *Dictionnaire de droit international*, v° *Garantie*. — de Martens, *Droit des gens*, p. 423. — Geffcken sur Heffler, *Droit des gens*, § 97, note 8 etc. — V. aussi Nys, *Notes sur la neutralité*, dans la *Revue de droit international*, t. XXXIII, p. 40 et Rivisr.

de Longwy en fournissent la preuve. „ Le Luxembourg n'a pas recouru à ces mesures extrêmes, lorsque l'Allemagne a violé son territoire. On ne saurait lui en faire un crime. La soudaineté de l'attentat l'en eût d'ailleurs empêché.

SECTION III

De la neutralité suisse.

944. M. Nys dit fort justement (1) que la neutralité suisse n'est pas une création des Puissances et qu'elle s'est formée par le développement séculaire. Réserves faites de la manière dont cette neutralité relâchée a été longtemps comprise, cela est très exact. Il n'en est pas moins vrai que c'est en 1815 que les grandes puissances ont formellement reconnu la neutralité permanente de la Suisse, non dans l'intérêt de celle-ci assurément, mais dans l'intérêt de la paix générale, ou, pour mieux dire, d'après M. Nys, dans leur propre intérêt. Mais il y a controverse sur le point de savoir si cette neutralité appartient à la catégorie des neutralités garanties. Schweizer, le savant historien de la neutralité suisse, l'a contesté. Nous nous rangeons du côté de ceux qui nous paraissent au contraire l'avoir démontré par des arguments irréfutables, entre autres Fr. de Martens et M. Emmanuel Descamps. La Déclaration du Congrès de Vienne du 20 mars 1815 stipulait déjà expressément que, dès que la Suisse aurait satisfait à certaines conditions destinées à aplanir les différends entre les cantons, il serait fait un Acte portant la reconnaissance *et la garantie* de la neutralité permanente de la Suisse. L'Acte d'accession de la diète helvétique exprime ensuite *la gratitude* de la nation envers les Puissances qui ont entendu reconnaître *et garantir* solennellement sa neutralité perpétuelle. Enfin l'Acte de Paris du 20 novembre 1815 est intitulé : " Acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et

(1) Nys, *op. cit.*, t. I, p. 411.

de l'inviolabilité de son territoire „ et dans le corps même de cet acte il est dit expressément qu'à la suite de l'accession de la Suisse à la Déclaration de Vienne rien ne s'oppose à ce que " l'Acte de la reconnaissance et *de la garantie* de la neutralité perpétuelle de la Suisse „ fût fait conformément à la Déclaration susdite. La thèse contraire de M. Schweizer repose uniquement sur ce qu'en fait, le *dispositif*, (si nous pouvons nous servir de cette expression) de l'Acte de Paris porte que les Puissances reconnaissent formellement la neutralité perpétuelle de la Suisse et lui garantissent simplement l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire. Tout cela prouve seulement que le langage diplomatique n'a pas toujours la précision que lui attribue M. Nys, et l'intention des Puissances de garantir la neutralité de la Suisse nous paraît certaine. Au surplus, comme le fait remarquer avec raison de Martens, la neutralité et l'inviolabilité sont en fait devenues synonymes. Cela est certain du moins en ce sens que l'inviolabilité du territoire est le trait essentiel de la neutralité (1).

SECTION IV

Neutralité congolaise.

945. L'article 10 de l'Acte de la Conférence de Berlin obligeait les Puissances signataires à respecter la neutralité des territoires visés, aussi longtemps que les Puissances exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat sur ces territoires, usant de la faculté de se proclamer neutres, rempliraient les devoirs que la neutralité comporte. Il n'imposait à aucun Etat le devoir, mais accordait à chacun le droit de se déclarer neutre d'une façon permanente. Par les déclarations du 1er août 1885 et du 23 décembre 1894, l'Etat du Congo s'est déclaré neutre à titre permanent et a acquis ainsi le droit contractuel au respect de sa neutralité, bien

(1) Nous ne faisons que résumer ici les observations très justes de M. Emmanuel Descamps, *op. cit.*, p. 149 et suiv.

que celle-ci ne fût pas garantie. Dans une étude publiée en 1905 sur la neutralité de l'Etat du Congo (1), M. von Stengel observe avec raison que cette neutralité et celle de la Belgique n'ont rien de commun : la première étant volontairement assumée et non garantie, tandis que la seconde est garantie et obligatoire. “ Cette différence subsisterait „, dit-il, “ si l'Etat du Congo devenait une colonie belge : la neutralité de l'Etat belge et celle de l'Etat du Congo reposent sur des titres tout différents et un Etat et ses colonies peuvent avoir une situation très différente au point de vue de la neutralité „. Cela est d'évidence et l'article 10 de l'Acte de Berlin en contenait la reconnaissance implicite et virtuelle. Aujourd'hui que la reprise du Congo a été définitivement accomplie par la Belgique, sans opposition et sans réserves de la part d'aucune des Puissances, la situation de la Belgique est bien celle qui est indiquée par M. von Stengel. Elle est bien celle que précisait ce dernier pour le cas où le le territoire de l'Etat Indépendant, éventualité que l'on connaissait et qui était à la veille de se réaliser, deviendrait une colonie belge. Comme il s'agit d'une situation particulière, nous ne croyons pas devoir insister davantage dans un ouvrage où il n'est question que du droit de la guerre en général.

SECTION V

Des effets de la neutralité permanente et garantie en temps de paix.

946. En général, la neutralité n'est appelée à produire ses effets qu'en temps de guerre. Cela résulte de toutes les définitions de la neutralité quelles qu'elles soient, même des plus larges et des plus étendues. Rappelons celle de Kleen. C'est, d'après cet auteur qui a écrit un ouvrage si complet sur la neutralité : la situation juridique dans laquelle un Etat pacifique est autant que possible laissé en

(1) *Revue de droit international*, t. XXXVII, pp. 416 et suiv.

dehors des hostilités et s'abstient lui-même de toute participation ou ingérence dans le différend en observant vis-à-vis des belligérants une stricte impartialité. Il importe donc peu que, par une alliance étroite avec l'un des belligérants en vue d'une guerre future, il se soit engagé avec celle-ci à lui prêter aide et secours, si, lorsque la guerre vient à éclater, infidèle à ses engagements, il déclare vouloir rester et reste effectivement neutre. Bluntschli le déclare expressément, et Wheaton, s'exprimant au sujet de la neutralité en général, dit qu'elle n'existe pas en temps de paix et qu'en temps de paix un Etat a le droit de contracter tous les engagements éventuels qu'il croit avantageux à ses relations politiques avec d'autres Etats (1). Au premier abord il semble qu'il en doive être de même de la neutralité conventionnelle permanente. Qu'est-ce en effet qu'une convention de neutralité même permanente, même garantie? Elle n'implique au fond que l'engagement de rester neutre, au cas où une guerre viendrait à éclater? Et l'on peut se demander si, au cas où il reste neutre, malgré son engagement de prêter secours à l'un des belligérants, il a effectivement violé sa neutralité. Mais on est généralement d'avis, et avec raison pensons-nous, que la neutralité conventionnelle permanente produit certains effets même en temps de paix et interdit au neutre tout pacte quelconque par lequel il s'obligerait, dans l'éventualité d'une guerre, à des actes contraires à sa neutralité. Cela nous paraît exact. La liberté du neutre n'est pas entière. Les Etats vis-à-vis desquels il s'est engagé à rester neutre ont le droit de se plaindre, même en temps de paix, d'une promesse d'appui éventuel faite à un adversaire possible. L'attitude du neutre est une menace. Elle peut avoir pour résultat d'augmenter les prétentions de celui vis-à-vis duquel il s'est engagé à intervenir, de le fortifier dans sa résistance à tout arrangement amiable avec l'Etat adverse. Comme le dit très-bien Creasy (2), il ne peut pas combiner le caractère d'un neutre en perspective avec celui d'un allié en perspective. Il y a là deux situations inconciliables.

(1) Bluntschli, *op. cit.* — Whéaton, *op. cit.*, part. IV, ch. III, n° 3.
(2) *First platform of international Law,* n° 536.

947. L'Etat neutralisé peut-il contracter une alliance offensive? La plupart des auteurs répondent négativement à cette question (1). “ L'Etat à neutralité permanente ne conclura pas d'alliance offensive pure et simple, mais rien ne paraît s'opposer, en doctrine, à la conclusion d'une alliance offensive conditionnelle, pourvu que la condition suppose la neutralité violée, ou menacée d'une violation imminente, par une puissance tierce „. Au fond l'alliance ne pourrait pas être qualifiée d'offensive dans un cas pareil. C'est en réalité une alliance défensive. Il importe peu que celui qui se défend contre une attaque imminente et certaine, prenne les devants et porte les premiers coups à son ennemi. Il n'en est pas moins en état de légitime défense. Aussi Hilty admet-il parfaitement qu'on puisse en ce sens conclure une alliance offensive (2) mais il ne l'admet, comme d'ailleurs pour l'alliance défensive, que lorsque la guerre a éclaté, et nous rencontrerons son opinion plus loin. Rivier ajoute que : si le neutre voulait lui-même faire une guerre offensive, on ne pourrait certes pas lui interdire de se procurer des alliés „. Ici il a incontestablement en vue une guerre offensive à proprement parler, et alors surgit la question de savoir si le neutre à titre permanent a le droit de faire une guerre offensive. Question très grave et dont dépend nécessairement la solution de celle de savoir si l'Etat à neutralité permanente a le droit de conclure une alliance *offensive*, en vue d'une guerre *offensive* éventuelle.

948. Il y a controverse, nous venons de le dire, sur le point de savoir si l'Etat à neutralité conventionnelle et permanente a le droit de faire une guerre offensive. Des auteurs lui ont contesté ce droit dans des termes plus ou moins précis. M. Léon Arendt, dans sa remarquable monographie sur les *petits Etats dans la situation présente de l'Europe,* dit en termes formels que le droit de guerre n'appartient pas à l'Etat neutre à titre conventionnel et permanent. La guerre

(1) *Principes du droit des gens,* t. I, nº 141.
(2) Hilty, *De la neutralité de la Suisse,* trad. Mentha, p. 81.

faite par cet Etat, même pour son propre compte, serait, aussi bien que sa participation à des conflits armés, une forme inséparable du droit de se faire justice à soi-même, et l'exercice du droit de guerre serait inconciliable avec les conséquences extrêmes attachées par le droit des gens au sort des armes, comme la conquête. Bonfils se rallie implicitement à cette thèse, en affirmant que la neutralisation a pour but de placer l'Etat neutralisé perpétuellement dans l'état de paix (1). Fauchille reproduit cette affirmation, en ajoutant que " ce principe découle de la notion même de la neutralité „ (2). Nous rencontrons une affirmation non moins catégorique dans Kleen : " La neutralité perpétuelle est incompatible avec le droit inhérent à la souveraineté de tout Etat indépendant, de décider lui-même des moyens de défendre son existence, son intégrité et ses droits contre les violations dont ils pouvaient être l'objet „ (3). Geffcken et Hilty partagent cette opinion (4) et ces autorités sont sans doute imposantes.

Nous considérons cependant cette thèse comme absolument erronée. Elle repose sur une erreur fondamentale que nous retrouvons partout sous une forme plus ou moins transparente, et consistant dans cette supposition bizarre, qu'un Etat qui a accepté ou auquel on a imposé la neutralité perpétuelle est placé par cela même dans un état de paix perpétuelle. La vérité est tout simplement qu'il lui est interdit d'intervenir dans les querelles des autres, soit en assistant activement un belligérant contre l'autre, soit en lui fournissant une aide quelconque ou en lui permettant d'user de son territoire. Et déjà, rien qu'en accomplissant ses obligations comme neutre, il peut se trouver dans la nécessité de sortir de son état de paix soi-disant perpétuelle. Mais, si l'Etat à neutralité permanente, abstraction faite de toute

(1) *Op. cit.*, nº 355.

(2) *L'annexion du Congo à la Belgique*, dans la *Revue de droit international public*, 1895.

(3) Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 95.

(4) Geffcken dans Holtzendorff, t. IV, p. 136. — Hilty, *Considérations actuelles sur la neutralité de la Suisse.*

atteinte à sa neutralité subit des injustices, des lésions graves de la part d'un autre Etat quelconque, si ses efforts pour en obtenir le redressement par voie diplomatique sont restés vains, si son adversaire se refuse à tout arbitrage, l'Etat neutre doit-il s'abstenir de recourir à l'*ultima ratio regum*, à la guerre pour obtenir justice? Pourquoi le devrait-il? *Perpétuellement neutre* et *perpétuellement pacifique* ne sont nullement des notions identiques, comme on semble se l'imaginer. En faisant la guerre pour son compte, il ne viole en aucune manière son engagement de ne pas intervenir dans les querelles des autres. Il avait ce droit d'intervention avant d'être déclaré perpétuellement neutre : il ne l'a plus après et dans cette mesure, *mais dans cette mesure seulement*, quoi qu'en pense M. Kleen, son indépendance est désormais limitée. Sa renonciation à ses autres droits d'Etat indépendant, comme le fait remarquer Rivier, ne saurait se présumer. Sa neutralité n'implique donc nullement qu'il renonce à faire la guerre pour son propre compte quand il est pour ainsi dire acculé. “ Ce serait „ dit énergiquement Bluntschli, “ renoncer à sa virilité, à son droit de se défendre et de faire respecter sa constitution les armes à la main „. Mais la guerre qu'il ferait pourrait, dit-on, se terminer par une conquête. Certes, nous sommes résolument ennemi du droit de conquête; mais, si on l'admet, pourquoi le refuser à l'Etat perpétuellement neutre, gravement lésé dans ses droits? Ajoutons que cette éventualité est bien invraisemblable. Il convient du reste de rappeler que la Constitution belge (art. 68) attribue au Roi le droit de déclarer la guerre, que, lors des traités de 1839, elle était en vigueur depuis huit ans, et qu'il n'y aurait plus qu'à rayer cet article de ce pacte national s'il était vrai que la neutralisation de la Belgique lui interdise le droit de faire une guerre offensive (1).

(1) En ce sens Bluntschli, *op. cit.*, § 743. — Rivier, *Droit des gens*, t. II, § 61. — Baron Descamps, *La neutralité de la Belgique*, p. 365.— Nys, *Études de droit international et politique*, 2e série, p. 187. — Paul Schweizer, *Geschichte der Schweizer Neutralität*, pp. 52-54. — Emmanuel Descamps, *op. cit.*, p. 184 et suiv. — Regnaut, Tswettkoff, etc.

949. S'il en est ainsi, nous ne voyons pas comment il serait possible d'interdire à l'Etat neutre, à titre conventionnel et permanent, de s'assurer par une alliance l'appui de quelque autre Etat dans une guerre offensive à laquelle il serait ou se croirait réduit. Mais il ne lui sera pas permis, même en vue de cet avantage, de promettre son appui à cet autre Etat, en vue d'une guerre que ce dernier entreprendrait pour son propre compte. Ce serait là une atteinte, une brèche à sa neutralité. Certes, pareille alliance sans engagements réciproques ne répond pas à la conception de l'alliance proprement dite qui suppose en général des engagements réciproques, et c'est peut-être pour cela que certains jurisconsultes l'écartent; c'est parce qu'ils se placent au point de vue de l'alliance véritable, tandis qu'il s'agit d'une simple promesse d'appui faite par une des parties, acceptée par l'autre. A plus forte raison ne saurait-on interdire au neutre, à titre permanent, de contracter une alliance défensive dans le sens restreint qu'attachent à ce mot Rivier, Nys, Descamps, et tous les jurisconsultes qui lui reconnaissent ce droit : c'est-à-dire à la condition que ce neutre ne contracte pas de son côté l'engagement de prêter appui à l'autre partie, même dans une guerre défensive. Nous croyons même que, s'il n'y a pas unanimité à cet égard, cela provient d'un simple malentendu et de ce que l'on entend cette alliance défensive dans des sens différents. Il en est ainsi de Kleen qui ne refuse au neutre à titre permanent le droit de contracter une alliance défensive que parce qu'elle pourrait le mener à une déclaration de guerre pour défendre un droit attaqué, ce qui n'est pas exact s'agissant de l'alliance défensive dans le sens où nous entendons ce mot. Au surplus, Geffcken lui-même n'interdit pas l'alliance défensive ayant pour seul et unique objet la défense de la neutralité et n'engageant pas l'Etat neutre à défendre la neutralité d'un autre Etat (1).

(1) On a quelquefois cité M. Rolin-Jaequemyns : *Les alliances européennes au point de vue international*, dans la *Revue de droit international*, 1888, p. 27. Il est clair que la seule alliance défensive qu'il interdise au neutre, c'est celle par laquelle celui-ci s'engage à *venir en aide à son allié*, même à charge de réciprocité, et nous sommes parfaitement d'accord.

950. Avant de terminer nos observations en ce qui concerne les Etats à neutralité permanente, nous tenons à rencontrer une théorie très relâchée qui a malheureusement prévalu pendant quelque temps en Angleterre, en ce qui concerne les effets de la garantie assumée par les cinq Grandes Puissances, quant à la neutralité de la Belgique, et à l'appui de laquelle on invoque certaines paroles prononcées à une autre époque par Lord Palmerston et même par Gladstone. Elle consiste à dire que les cinq Puissances ont simplement, en vertu des traités de 1839, *le droit* d'intervenir, même par la guerre, pour défendre la neutralité de la Belgique, qu'elles n'en ont nullement l'obligation. Cette thèse n'a rencontré aucune faveur chez aucun des jurisconsultes continentaux. Non seulement elle est en contradiction avec les observations très nettes et les objections formulées par l'Angleterre, lorsqu'il s'est agi pour elle de garantir la neutralité de la Suisse, mais elle réduirait la garantie à rien, à quelque chose de purement illusoire. Une Puissance a *toujours le droit* d'intervenir pour défendre un Etat injustement attaqué ou dont la neutralité est violée. Il ne faut pour cela aucun traité. Il y a longtemps que ce point de vue égoïste a été abandonné en Angleterre. Rappelons les nobles paroles de Lord John Russell en 1870. Voici ce qu'il déclara aux applaudissements de la Chambre des Lords : " Nos *obligations* „, quant à la Belgique, sont des plus sacrées. *Nous avons accepté ces obligations séparément, aussi bien que conjointement avec d'autres Puissances*... Nous n'avons à suivre qu'un seul sentier et c'est celui de l'honneur. Nous *sommes tenus* de défendre la Belgique „, Près de cinquante ans après, Sir Grey a tenu le même langage, lorsque la Belgique a été menacée, puis attaquée par l'Allemagne, et les actes ont suivi les paroles.

CHAPITRE IV

Des effets généraux de la neutralité volontaire.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

951. Nous avons indiqué les règles spéciales relatives aux effets de la neutralité permanente et garantie *en temps de paix,* et nous avons à peine besoin de répéter que la neutralité non imposée ne produit aucun effet, n'entraîne aucune obligation aussi longtemps que la paix subsiste. Il y a même quelque chose de contradictoire entre la notion de la neutralité et celle de l'état de paix, puisque la neutralité implique essentiellement le fait de ne prêter assistance à aucun des belligérants, ce qui suppose qu'il y a des belligérants, et par conséquent qu'il y a une guerre. Rappelons que Grotius appelle même les neutres : *medii in bello.* C'est par une conception peut-être excessive des devoirs de la neutralité que l'on impose certaines obligations, *en temps de paix*, aux Etats qui se sont engagés à rester neutres et dont la neutralité a été garantie par d'autres Etats. Neutres entre qui ? Entre des belligérants ?... Il n'y en a pas encore. C'est donc entre des belligérants futurs, éventuels, qu'ils doivent rester neutres et l'on admet très généralement qu'il leur est interdit de promettre assistance, en temps de paix, à un autre Etat quelconque, pour le cas où celui-ci serait engagé dans une guerre. Mais jamais on n'a étendu cette conception des devoirs de la neutralité à la neutralité ordinaire et libre. D'après la généralité des auteurs, c'est l'exécution seule d'une convention de ce genre, lorsque la guerre vient à éclater, qui peut faire perdre à un Etat son caractère de neutre et peut constituer une infraction à la neutralité. Si, par exemple, l'Etat qui a *contracté* une alliance offensive ou défensive avec un autre Etat, se refuse à exécuter le traité

lorsque la guerre vient à éclater, soit parce qu'il soutient que le “ *casus fœderis* „ ne s'est pas réalisé, soit pour toute autre cause, la conclusion de ce traité, pendant l'état de paix, ne peut être considérée comme une rupture de la neutralité. Lorsque, dans la guerre actuelle, l'Italie a commencé par se refuser à prêter assistance à l'Allemagne, en déniant à bon droit que celle-ci fît une guerre défensive, personne n'a songé un moment à soutenir que la conclusion seule de cette alliance pût constituer par elle-même une violation de la neutralité. Il existait au surplus une alliance défensive aussi entre la Russie et la France, une entente de l'une et de l'autre avec l'Angleterre, et si la France, infidèle à ses engagements, avait refusé toute assistance à la Russie, comme l'Allemagne le lui demandait, nul doute qu'elle eût été considérée et traitée comme neutre, sauf à subir peut-être plus tard les conséquences d'une abstention que son honneur et sa loyauté lui interdisaient (1).

Les obligations naissant de la neutralité non acceptée ou imposée ne se réalisent donc que pendant la guerre. Il n'y a du reste aucune différence entre celles qui résultent de cette neutralité en temps de guerre et celles qu'engendre la neutralité libre et ordinaire. Il n'y a d'exception que, dans le cas où la neutralité conventionnelle serait subordonnée à certaines modifications ou conditions, et c'est la convention qu'il faudrait alors consulter. En dehors des cas prévus par elle, l'on appliquera les principes généraux relatifs aux obligations qui découlent de la neutralité.

SECTION I

La neutralité est un rapport d'Etat à Etat. Des sujets des Etats neutres.

952. Si la guerre est un rapport d'Etat à Etat, il semble que l'on doive envisager la neutralité comme présentant le même caractère, et qu'il n'y ait point à proprement parler

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 759. — Calvo, *op. cit.*, t. II, éd. de 1872, p. 41. — Geffcken, *Manuel de Holtzendorff*, t. IV, §§ 64 et 129, etc.

des *personnes neutres*. On appelle cependant très souvent neutres les sujets ou ressortissants des Etats neutres, et si cette qualification n'est pas tout à fait exacte au point de vue juridique, elle ne présente guère d'inconvénient. Au début d'une guerre, les Etats qui entendent rester neutres, ont l'habitude de notifier leur intention par voie diplomatique aux Etats belligérants, et, comme le fait remarquer Bonfils (1), ils ne se bornent pas à cela, ils font connaître à leurs ressortissants leurs devoirs par des proclamations. M. Rolin-Jaequemyns cite *in extenso* la proclamation adressée par la grande République des Etats-Unis à ses sujets, lors de la guerre de 1870 (2). Il mentionne également les proclamations du Gouvernement anglais, rappelant spécialement les dispositions du *Foreing Enlistment Act*, les proclamations des Pays-Bas, du Danemark, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, etc. De très nombreuses proclamations de neutralité ont été faites également dès le début de la guerre mondiale actuelle. De pareils actes ne sont cependant pas strictement obligatoires, mais ils constituent des mesures de prudence et manifestent la volonté énergique de l'Etat neutre de ne favoriser aucun des belligérants. Au premier abord, on serait tenté de considérer de pareilles proclamations, celle du Gouvernement américain par exemple, comme en contradiction avec le principe que la neutralité est un rapport entre Etats. Il n'en est rien.

953. Le ressortissant ou sujet d'un Etat neutre n'a pas en principe le devoir *international* de ne prêter aucune assistance à l'un des belligérants. Mais, si l'Etat neutre auquel il ressortit lui permettait, sans restriction aucune, d'aider et d'assister un des belligérants et surtout de lui prêter cette assistance en territoire neutre, comme aussi au cas où il permettrait à ses fonctionnaires, qui le représentent et sont dépositaires d'une partie de sa force publique, de prêter aide à l'un des belligérants, il encourrait une respon-

(1) Bonfils, *op. cit.*, n° 1445.
(2) *Revue de droit international*, t. II, année 1870, pp. 700 et suiv.

sabilité grave, comme nous le verrons plus loin. Mais quelle est la situation de ses sujets?

Si le sujet d'un Etat neutre a prêté aide et assistance à l'un des belligérants et si l'Etat neutre, de qui il dépend, ne le lui a pas interdit, il n'a commis à proprement parler ni une violation du droit international, ni une violation de la loi nationale. Il ne pourra être puni. La responsabilité de l'Etat neutre pourra être engagée pour ne pas avoir défendu cet acte, s'il est de ceux auxquels il aurait dû s'opposer. Mais la seule conséquence qui en résultera pour ses sujets, c'est que le belligérant auquel ils auront nui, ne le traitera plus comme sujets d'un Etat neutre mais comme ennemis. S'il s'agit d'actes d'assistance auxquels l'Etat neutre s'est opposé, et qu'il a interdits sous la menace d'une peine, la responsabilité de l'Etat neutre ne sera pas engagée vis-à-vis du belligérant lésé. Mais, même dans ce cas, les sujets de l'Etat neutre n'auront pas commis à proprement parler une violation du droit international par l'aide prêtée à un belligérant. Ils auront commis une violation de leur propre loi. Ils seront poursuivis et punis conformément à celle-ci, à moins qu'ils ne se dérobent à la peine, et tout ce que le belligérant pourra faire sera de les traiter comme des ennemis et non comme des ressortissants de l'Etat neutre.

954. La V[e] Convention de La Haye concerne cependant d'après son intitulé, les droits et devoirs des Puissances et des *personnes neutres* en cas de guerre sur terre. Simple question de terminologie. L'article 16 de cette Convention porte : “ Sont considérés comme neutres, les nationaux d'un Etat qui ne prend pas part à la guerre „. Mais, même si le sujet d'un Etat neutre prête une assistance hostile, même s'il prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des Parties, et sans que l'on fasse exception pour le cas où il le fait malgré la défense formelle de l'Etat neutre dont il relève, ce prétendu neutre, aux termes de l'article 17 de la même Convention “ ne sera pas traité plus rigoureusement par le belligérant contre lequel il

s'est départi de la neutralité, que ne pourrait l'être, à raison du même fait, un national de l'autre Etat belligérant „. Au surplus, il est à remarquer que la XIIIe Convention de La Haye relative à la neutralité dans la guerre maritime ne fait plus mention des *personnes neutres* dans son Intitulé et porte tout simplement : Convention concernant les droits et devoirs des *Puissances neutres*, en cas de guerre maritime. Il est vrai que la XIIIe Convention ne concerne qu'indirectement les personnes relevant d'un Etat neutre par ses dispositions sur les prises maritimes. Mais, au fond, la question de savoir s'il faut on non appeler neutres les ressortissants d'un Etat neutre ne présente, comme nous l'avons dit, qu'un intérêt de terminologie. Peut-être l'expression mérite-t-elle d'être retenue à cause de sa brièveté.

955. Cela n'empêche pas que la neutralité n'implique en principe un rapport entre Etats, et notamment un rapport entre Etats belligérants et Etats neutres. Nous avons déjà dit plus haut, et nous ne faisions que reproduire un des arguments de Kleen, qui a consacré à cette question une longue dissertation dans son important ouvrage sur la neutralité, que, si la guerre implique un rapport d'Etat à Etat, il s'en suit nécessairement que la neutralité qui n'est qu'une conséquence juridique de la guerre, l'est également (1). Il est vrai que des auteurs anglais d'un grand poids ont contesté la prémisse, nié résolument que la guerre soit exclusivement un rapport d'Etat à Etat et soutenu avec force que les ressortissants de l'un des Etats belligérants sont logiquement les ennemis de l'autre et de ses sujets. Cette théorie, maintes fois réfutée, a été combattue avec un luxe d'arguments par l'auteur que nous venons de citer, M. Kleen. Elle n'a guère eu de vogue, dans les temps modernes, qu'en Angleterre. C'est bien à tort surtout qu'on prétend la déduire de ce que la guerre peut avoir pour résultat d'infliger des pertes et des dommages considérables aux habitants inoffensifs d'un des pays belligérants, ou encore de ce qu'elle impose certains

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, pp. 121 et suiv.

devoirs aux non-combattants. Cette déduction n'est pas justifiée, comme M. Kleen le démontre après tant d'autres. Si les non-combattants subissent certains dommages, c'est par contre-coup et sans que les hostilités soient dirigées contre eux. Si certains devoirs, autres que celui de ne pas combattre, leur sont imposés, c'est à raison de l'occupation, c'est-à-dire d'un incident de la guerre, d'une suspension de celle ci, dans le territoire occupé, qui, si elle ne s'identifie pas avec la conquête, a pour effet une dépossession du territoire et une soumission au moins provisoire de la population à l'autorité de fait du pouvoir occupant.

Il est à remarquer, au surplus, que même des jurisconsultes anglais, qui n'admettent pas en général que la guerre ne soit qu'un rapport d'Etat à Etat, reconnaissent que la neutralité n'est pas autre chose. Nous n'en voulons pour preuve que la discussion qui a eu lieu au sein de l'Institut de droit international à Gand, en 1906. L'article 1 du projet de M. Kleen sur le règlement de la neutralité consacrait la liberté de tout Etat souverain de rester neutre, lorsqu'une guerre vient à éclater et ajoutait que, dans ce cas, *ses ressortissants sont neutres*. M. Holland et Lord Alverstone proposèrent la suppression de ce dernier alinéa et elle fut votée. M. Holland motivait sa proposition en observant que les ressortissants *n'ont rien à faire* dans le droit international public qui gouverne simplement les rapports entre Etats. C'était sans doute un peu absolu, du moins en la forme. C'était un peu absolu, en ce sens que le droit international doit bien s'occuper indirectement des actes des ressortissants de l'Etat neutre pour déterminer ce que l'Etat neutre est obligé de leur interdire, s'il veut observer sa neutralité, quels sont les actes qu'il ne peut s'abstenir de défendre ou d'empêcher dans la mesure du possible, sans la violer. La Convention de La Haye ne s'exprime pas d'ailleurs dans des termes aussi dogmatiques que le faisait le projet de M. Kleen. Elle ne dit pas que les ressortissants des Etats neutres sont neutres; elle les *qualifie* de neutres : encore une fois pure question de terminologie! Cela n'empêche pas qu'en prin-

cipe le droit des gens, plus exactement appelé *jus inter gentes*, ou droit international, comme le fait remarquer Jellinek “ n’accorde des droits et n’impose de devoirs qu’aux Etats et non aux individus ni aux associations subordonnées aux Etats „ (1).

SECTION II

Des proclamations de neutralité.

956. Nous avons dit que beaucoup d’Etats avaient l’habitude de faire des proclamations de neutralité au début d’une guerre dans laquelle ils entendaient rester neutres, et ils y indiquent parfois les règles qu’ils entendent suivre vis-à-vis des belligérants, le droit des gens laissant souvent aux Etats neutres une certaine latitude d’appréciation. Il est très utile sans doute que les belligérants sachent immédiatement, dès le début de la guerre, quelles sont les règles qu’un Etat neutre se propose de suivre vis-à-vis d’eux, et ces règles une fois tracées, il n’est pas admissible qu’il les modifie pendant le cours de la guerre. S’il n’en a pas tracé, il doit être considéré comme ayant l’intention de se conformer à la pratique générale ou à ses usages particuliers et il ne pourra pas davantage s’en écarter pendant le cours de la guerre sans courir le risque d’être accusé de partialité, et de tromper l’attente légitime des belligérants. Les Etats-Unis l’ont parfaitement compris, lorsque dans le cours de la guerre actuelle et alors qu’ils étaient encore neutres, le Gouvernement allemand leur a demandé d’interdire à leurs ressortissants le transport de la contrebande de guerre. Ils ne l’avaient jamais interdit, et il n’a jamais été établi en droit international que l’Etat neutre fût tenu de l’interdire. L’article 7 de la XIII[e] Convention de La Haye déclare même formellement que la Puissance neutre n’est pas tenue de

(1) Jellineck, *System des subjectiven offentlichen Rechtes*, éd. de 1893, pp. 310 et suiv. — V. aussi Triepel, *Völckerrecht und Landesrecht*, 1899, p. 329. — V. surtout Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 296, qui s’exprime avec une remarquable précision.

comminer cette interdiction. Ils ne pouvaient évidemment pas modifier dans le cours de la guerre, au profit de l'un des belligérants, leurs conceptions propres de leurs devoirs internationaux, d'ailleurs conformes aux conceptions générales. Ils ont donc repoussé et à bon droit la réclamation de l'Allemagne. La réclamation de celle-ci n'était du reste que le renouvellement de celle qu'elle avait adressée à l'Angleterre, pendant la guerre franco-allemande en 1870. L'Angleterre l'a repoussée et une note publiée par M. Westlake dans la *Revue de Droit International* (1) en a admirablement démontré le non fondement, non seulement au point de vue du droit positif et coutumier mais au regard des intérêts généraux de l'humanité. Nous y reviendrons en ce qui touche cette dernière question.

957. Nous avons dit qu'il est utile que les Etats neutres fassent connaître dès le début de la guerre, les principes qu'ils se proposent de suivre en matière de neutralité. Il serait encore mille fois préférable que chaque Etat les fasse connaître en pleine paix. Empêchera-t-il l'exportation ou le transit pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte? Quelles sont les conditions, restrictions ou interdictions qu'il mettra à l'admission dans ses ports, rades ou eaux territoriales, des navires de guerre belligérants ou de leurs prises? Autorisera-t-il le simple passage dans ses eaux territoriales des navires de guerre et des prises des belligérants? Pendant combien de temps autorisera-t-il le séjour des navires de guerre des Puissances belligérantes dans ses ports?... Sur tous ces points, sur bien d'autres, l'Etat neutre statue librement, règle librement l'étendue, la rigueur de sa neutralité. Il vaut mieux que l'on sache à quoi s'en tenir dès avant la guerre. Bien que l'Etat neutre traite tous les belligérants de la même manière et leur applique les mêmes règles, ce qui est sévèrement prescrit, une neutralité rigoureuse peut être

(1) *Revue de droit international*, pp. 614 et suiv.

beaucoup plus préjudiciable à un belligérant qu'à l'autre. Cela dépendra des circonstances. Cela dépendra beaucoup de la question de savoir quelles seront les Puissances engagées dans le conflit. Si l'Etat neutre attend qu'il le sache pour règler sa neutralité, pour adopter par exemple une neutralité plus sévère, il n'échappera pas toujours à la suspicion souvent très injustifiée d'avoir voulu favoriser l'un des belligérants. Nous somme persuadé que telle n'a pas été l'intention de la Hollande lorsqu'au début de la guerre actuelle elle a annoncé qu'elle interdisait aux navires de guerre des belligérants le simple passage dans ses eaux territoriales, sans y être tenue. Mais il eût beaucoup mieux valu que cette règlementation sévère eût été édictée en pleine paix et non, pour la première fois, en vue de la guerre actuelle.

958. Nous irons plus loin et nous pensons que, lorsque dans sa réglementation, l'Etat neutre se sert de certains termes auxquels le droit international attribue en général un sens déterminé, l'Etat neutre ne peut, par voie d'interprétation, leur attribuer un sens différent. La Hollande a interdit le passage dans ses eaux et l'entrée dans ses ports, sauf dans certains cas de force majeure absolue, aux navires de guerre des belligérants et aux navires assimilés. Or, pour qu'un navire marchand d'un Etat belligérant soit assimilé à un navire de guerre, il faut la réunion de certaines conditions que ne remplissent certainement pas les navires marchands simplement armés pour leur défense, ainsi que nous le démontrerons plus loin. Cela n'a pas empêché que la Hollande, seule parmi tous les Etats neutres, leur ait interdit l'entrée dans ses ports, sous prétexte que d'après ses conceptions, ces navires devaient être assimilés aux navires de guerre. Il faut le regretter, au point de vue de la saine doctrine du droit international. Il faut le regretter aussi au point de vue de l'intérêt du pays même qui adopte une règle aussi excessive, puisqu'il pourrait arriver qu'il en fût réduit à se priver de tout commerce avec les Etats belli-

gérants parfois nombreux et importants, si tous les navires marchands des belligérants en étaient réduits à s'armer pour avoir quelque chance d'échapper à une destruction systématique et brutale.

959. Il n'est pas sans inconvénient et sans danger, au surplus, d'exagérer dans des proclamations ou dans des réglementations de ce genre, les devoirs de la neutralité, bien qu'un courant regrettable à notre avis se soit produit en ce sens. Cette tendance s'est accusée nettement en 1870 et les auteurs qui ont écrit spécialement sur la neutralité, y sont naturellement assez favorables : l'importance de leur sujet s'en accroît. L'on est parfois tenté d'exagérer le domaine d'une institution juridique à laquelle on a consacré ses études de prédilection. Nous estimons que cette tendance est préjudiciable aux intérêts généraux de l'humanité.

Les ressortissants des Etats neutres, et par suite ces Etats eux-mêmes subissent déjà assez durement les conséquences indirectes d'une guerre à laquelle ils sont absolument étrangers, dont ils ne sont aucunement responsables. Sans doute il y a, dans certains pays neutres, quelques privilégiés qui en bénéficient et en bénéficient largement. Les malheureux sujets des Etats belligérants les contemplent avec une envie malsaine. Mais, surtout lorsqu'une guerre se prolonge, la masse du peuple en souffre et en souffre cruellement. Tout devient plus cher, spécialement ce qui est nécessaire à la vie, et finit souvent par manquer. Certaines industries chôment, le commerce languit et, comme un neutre doit être en état de se défendre, de défendre sa neutralité à une époque où les traités les plus solennels tombent en poussière devant une prétendue nécessité de guerre, un Etat neutre peut se trouver obligé de maintenir sur le pied de guerre, pendant toute la durée d'une lutte à laquelle il n'a pas le moindre intérêt, des forces militaires considérables, situation anormale qui le force à recourir à des emprunts. A une époque de civilisation compliquée comme l'époque présente, lorsqu'aucun pays ne se suffit complète-

ment à lui-même, tous les pays souffrent de la guerre, surtout d'une guerre monstrueuse comme la guerre actuelle. Les publicistes qui parlent avec un certain mépris des neutres et les représentent comme s'engraissant aux dépens des belligérants n'ont évidemment songé qu'aux spéculateurs heureux et parfois malhonnêtes qui voient grossir démesurément leurs bénéfices. Dans la guerre mondiale actuelle surtout, les populations souffrent dans tous les pays neutres. Il ne faut pas exagérer leurs devoirs de neutralité. Il ne faut pas que l'Etat neutre surtout s'en impose d'excessifs à lui-même, comme l'a fait la Belgique par la loi du 29 septembre 1870, lors de la guerre franco-allemande en interdisant l'exportation et le transit des chevaux autres que les poulains, des avoines, pailles et fourrages, etc. Ni les Etats-Unis, ni l'Angleterre ne l'ont fait. Il ne doit pas même interdire l'exportation des armes et des munitions de guerre, à moins que son propre intérêt ne lui impose cette mesure, s'il doit par exemple prévoir la possibilité d'être entraîné lui-même dans le conflit. Mais, à part ces considérations fondées sur l'intérêt du neutre lui-même, il ferait fausse route en s'imposant des règles trop rigoureuses et cela ne serait pas sans danger pour l'avenir. S'il se faisait une conception exagérée de ses devoirs comme neutre, on pourrait bien en conclure que tous les Etats neutres auraient le devoir de se conformer à sa ligne de conduite et aggraver les exigences des belligérants. Il poserait la première pierre d'un usage préjudiciable aux neutres.

960. L'exagération des devoirs des neutres, spécialement en ce qui concerne l'interdiction des fournitures à un belligérant, serait dangereuse en outre au point de vue des intérêts généraux de l'humanité. “ La tendance manifeste de toute règle qui met obstacle à la faculté du belligérant de s'approvisionner sur les marchés du monde est „, dit très justement Westlake (1), “ d'asurer la victoire à celui des belligérants qui, dès le début, est le mieux préparé à la

(1) *Revue de droit international*, pp. 614 et suiv.

guerre, par conséquent de mettre les Etats dans la nécessité de se tenir constamment prêts à la guerre; par conséquent de rendre la guerre plus probable „. Ces observations formulées en termes si sobres par feu l'illustre Président d'honneur de l'Institut de droit international sont d'une vérité frappante, et les évènements actuels ne l'ont que trop douloureusement démontré. Chez tous les peuples se manifestent depuis longtemps des aspirations toujours croissantes vers une limitation des armements. Cette limitation se heurte déjà contre des difficultés considérables à l'heure actuelle et, bien loin de voir les armements diminuer, le monde assiste à une véritable surenchère à cet égard dans tous les pays, même dans les pays que leurs destinées et les traités appelaient à une neutralité perpétuelle. Il en est qui ont payé cher leur confiance excessive dans ces traités. Que sera-ce si la conception de la contrebande de guerre est encore étendue, si sa répression devient un devoir absolu pour les neutres, si l'on établit en règle qu'un Etat aux visées pacifiques ne pourra, s'il est brusquement entraîné à la guerre, se procurer nulle part, ni pour argent, ni pour or, le matériel de guerre qu'il aura négligé d'accumuler pendant la paix, ou de remplacer périodiquement par un matériel plus perfectionné, plus efficace et plus meurtrier? Ce système serait une véritable prime offerte aux visées belliqueuses, annexionnistes ou conquérantes de tout Etat quelconque, qu'il s'agisse de pangermanisme, ou de panslavisme; une prime offerte aux armements les plus démesurés. Que si un Etat se laisse devancer dans cette course folle, il courra les plus graves dangers et sera perdu. Il aura beau avoir des richesses considérables, des ressources énormes, les marchés étrangers qui lui étaient ouverts pendant la paix pour l'acquisition de canons, poudres et munitions lui seront fermés. Nous reviendrons sur ce sujet en traitant de la notion de la contrebande de guerre au point de vue théorique.

SECTION III

Objet limité des Conventions de La Haye et de Londres. Classification des devoirs de la neutralité.

961. La Conférence de La Haye ne semble pas, au premier abord, avoir élaboré de Convention d'ensemble sur les devoirs généraux de la neutralité, sur ceux qui s'impòsent dans la guerre sur mer aussi bien que dans la guerre sur terre. La Ve Convention ne concernerait d'après son intitulé que la neutralité dans la guerre sur terre. La vérité est que la Ve Convention contient nombre de dispositions générales, applicables aussi bien dans le cas de guerre maritime que dans le cas de guerre terrestre, par exemple celles des articles 4, 5, 6, 7, 8, etc. L'article 7 de la XIIIe Convention spéciale à la guerre maritime reproduit même littéralement l'article 7 de la Ve. Quant à la Déclaration de Londres, elle ne vise que la neutralité dans la guerre maritime. Il suit de là que, dans l'exposé des devoirs généraux de la neutralité dans la guerre sur mer aussi bien que dans la guerre sur terre, nous aurons fréquemment l'occasion de recourir à la Ve Convention.

Mais, en parcourant celle-ci, on constate bien vite qu'elle n'est pas complète. Les premiers devoirs qûi s'imposent à l'Etat neutre sont des devoirs d'abstention. La Ve Convention de La Haye n'en dit rien, pas plus que la XIIIe. C'est apparemment parce qu'il est trop clair que l'Etat neutre doit s'abstenir de prendre part à la guerre, de fournir à l'un des belligérants ou même avec égalité à tous les deux, une assistance matérielle en hommes, en armes, en munitions, etc.

962. Il y avait cependant ici certaines questions délicates à résoudre, spécialement en ce qui concerne l'assistance morale. Il semble, au premier abord, en se plaçant au point de vue de la saine raison, que tout ce que l'on pourrait exiger de l'Etat neutre, c'est qu'il ne prenne aucune part

aux hostilités, qu'il reste en paix, *medius in bello*, suivant les expressions de Grotius, qu'il ne prête aucune aide aux belligérants, quand même il serait disposé à leur prêter une assistance égale à tous les deux. L'un des belligérants peut avoir en effet beaucoup plus besoin d'aide que l'autre, et cette neutralité pourrait n'être qu'apparente. Elle pourrait impliquer un service rendu au plus faible des deux Etats engagés dans la lutte. Mais l'abstention de toute aide aux belligérants semble devoir être, en droit strict, la seule conséquence de la neutralité. On exige cependant depuis longtemps quelque chose de plus de l'Etat neutre, comme nous le verrons. On lui impose des devoirs d'action ou de prohibition. Il n'a pas seulement le devoir de s'abstenir de certains actes. Il a aussi le devoir d'interdire, et même d'empêcher par la force, dans la mesure des moyens dont il dispose, d'autres actes qui constitueraient une atteinte à sa neutralité. La rigueur des exigences des belligérants à cet égard s'explique tout naturellement par le fait que le droit d'un Etat de rester neutre n'était point reconnu autrefois, et que la neutralité apparaît historiquement comme une concession faite par les belligérants, concession qui leur a cependant parfois été arrachée ou imposée par les circonstances. Ces devoirs d'action ou de prohibition ne sont pas toujours clairement définis et délimités en droit international, et c'est la raison pour laquelle on devrait éviter de trop les étendre dans des proclamations de neutralité, de peur que ce qui n'est qu'une concession librement faite n'apparaisse bientôt comme une règle et comme un devoir.

963. Les Conventions de La Haye traitent aussi des *droits* des Puissances neutres dans la guerre terrestre et dans la guerre maritime, mais elles n'en parlent guère que dans la mesure où leurs droits sont corrélatifs à leurs devoirs et pour imposer à l'Etat neutre l'obligation parfois assez lourde de défendre leurs droits. Il sera même parfois dans l'impossibilité de le faire. Témoin le Grand Duché de

Luxembourg dans la guerre actuelle. C'est ainsi que l'article 5 de la Ve Convention de La Haye vient immédiatement imposer à l'Etat neutre la charge parfois écrasante de défendre les droits qui résultent pour lui des articles 2 à 4, et qui ne sont d'ailleurs que la conséquence de l'inviolabilité de son territoire. Nous ne traiterons de ce genre de droits qu'en nous occupant des obligations qui en jaillissent. Il est impossible de séparer ces deux études. Les autres droits de la neutralité seront exposés séparément et ne donneront pas lieu à de longs développements.

SECTION IV

Devoirs d'abstention généraux des Etats neutres.

964. Les devoirs d'abstention résultant de la neutralité sont assez simples. On peut dire d'une manière générale que l'Etat neutre doit s'abstenir non seulement de prendre part aux opérations de guerre, mais de prêter aide aux belligérants. Rivier et d'autres auteurs rattachent cette obligation au devoir d'impartialité (1). Cela n'est pas tout à fait exact. Tout au moins la notion du devoir d'impartialité n'est-elle pas nécessaire pour constituer la base et la justification de ce devoir d'abstention. Il se peut que cette abstention porte un préjudice beaucoup plus grand à l'un des belligérants qu'à l'autre. L'Etat neutre n'en a pas moins l'obligation absolue de ne prêter aucune assistance, sous quelque forme que ce soit, à l'un ou l'autre des belligérants, en vue de la guerre ou des opérations qu'elle comporte. Il doit s'abstenir de lui fournir des troupes, cela va de soi, de lui fournir des armes ou munitions. Il ne peut lui faire des prêts d'argent. Vattel admettait encore qu'un Etat pouvait, tout en restant neutre, fournir des secours à l'un des belligérants en vertu d'un traité conclu antérieurement. Les auteurs les plus récents repoussent nettement cette singu-

(1) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 381.

lière doctrine. Il importe peu à un belligérant, comme le fait observer à bon droit Phillimore (1) que ce soit en vertu d'une convention antérieure qu'un secours quel qu'il soit, ait été fourni à l'adversaire par l'Etat prétendûment neutre, quand même ce secours serait limité. L'Etat qui le prête viole sa neutralité (2). Les exemples d'infractions de ce genre à la neutralité, en vertu d'engagements antérieurs, ne sont pas rares. Si le belligérant, au préjudice duquel elles ont été commises, n'a pas été jusqu'à déclarer la guerre à l'Etat neutre qui en avait commis, on ne peut en conclure qu'il n'en eût pas le droit. S'il s'en est abstenu, c'est par des raisons d'opportunité et pour ne pas s'attirer un ennemi de plus. Rivier dit fort justement que, si l'on admettait autrefois que l'Etat neutre pouvait être astreint à certains devoirs en faveur de l'un des belligérants, à raison de stipulations antérieures à la guerre, cette notion de neutralité imparfaite est rejetée aujourd'hui et que l'on ne connaît plus qu'une neutralité entière et absolue (3).

965. On ne peut pas admettre davantage comme constituant une vraie neutralité, ce que l'on a appelé quelquefois une neutralité bienveillante. Une neutralité bienveillante pour l'un des belligérants est, comme le fait très bien remarquer Rivier, que M. Nys cite en l'approuvant, une neutralité malveillante pour l'autre. Geffcken déclare nettement que le comte Bernstorf, Ministre plénipotentiaire de la Confédération allemande du Nord à Londres, perdit de vue cette vérité lorsqu'en 1870 il demanda à l'Angleterre d'observer, vis-à-vis de son pays, une neutralité rigoureuse, sans doute en la forme, mais *bienveillante* dans son esprit. Il se fondait sur le souvenir de l'alliance ancienne contre les attaques napoléoniennes. Cette prétention était insoutenable au point de vue du droit international, dit Geffcken, et il ne

(1) *Op. cit.*, t. II, pp. 226-227.

(2) Geffcken dans le *Manuel de Holtzendorff*, t. IV, p. 610. — Westlake, *op. cit.*, t. II, pp. 206 et suiv.

(3) *Op. cit.*, t. II, p. 378.

critique pas moins vertement l'article 2 de l'Alliance austro-allemande du 17 octobre 1879, en tant qu'elle oblige chacun des Etats contractants à observer tout au moins une *neutralité bienveillante*, en cas d'agression dirigée contre l'autre par tout Etat autre que la Russie.

966. Il n'est pas admissible, nous l'avons dit, qu'un secours donné à l'un des belligérants en vertu d'un engagement préexistant cesse d'être une violation de la neutralité, comme l'a soutenu Vattel. Un Etat qui a contracté une alliance défensive avec un autre Etat, doit choisir entre deux partis, si celui-ci vient à être attaqué. S'il tient son engagement, il n'est plus neutre. S'il ne le tient pas, quel que soit le motif pour lequel il s'abstient de le tenir, que ce soit pour une cause juste ou pour une cause injuste et par pure mauvaise foi, son engagement antérieur ne peut lui être reproché comme une violation de la neutralité. De même, si un Etat s'est borné à observer vis-à-vis d'un autre Etat une neutralité *bienveillante* pour le cas où celui-ci serait engagé dans une guerre, les faveurs, les avantages quelconques qu'il lui accorderait à raison de cet engagement n'en seront pas moins considérés comme des violations de la neutralité, et il nous semble même indispensable que, si une guerre vient à éclater, et s'il entend rester neutre, il proclame son intention d'observer une neutralité véritable, une neutralité absolue. Rien ne s'opposerait cependant à ce qu'il s'obligeât à garder une neutralité bienveillante vis-à-vis de tous les belligérants. Il est en effet, comme nous le verrons, certains actes que l'Etat neutre a le droit d'interdire, mais qu'il n'a pas l'obligation d'interdire. Pareil engagement entraînerait simplement l'obligation de ne pas interdire à l'un des belligérants ce qu'il permet à d'autres, et tout au plus de permettre à tous ce qu'il a la faculté de permettre. Mais ici encore il ne faut pas perdre de vue ce que nous avons dit plus haut. Une large tolérance, comme une rigoureuse interdiction, peut être beaucoup plus favorable, suivant les circonstances, à l'un des belligérants qu'à l'autre, et l'Etat neutre se rendrait singu-

lièrement suspect s'il modifiait gravement, soit pendant le cours de la guerre, soit même dès le début, la pratique qu'il a constamment suivie. Ce ne serait pas une véritable neutralité. Si l'Etat neutre doit s'abstenir de fournir aucune aide aux belligérants, il en résulte nécessairement qu'il ne pourra pas plus leur fournir des secours en aliments pour la population, ni des subsides ou prêts d'argent qu'il ne peut leur fournir des soldats, des armes ou des munitions. L'obligation d'abstention est absolue. Et cette obligation s'impose aussi bien à tous les fonctionnaires de l'Etat, qui le représentent, qu'à l'Etat lui-même. Peut-être pourrait-on cependant rattacher cette obligation, quant aux fonctionnaires qui ne peuvent être censés représenter l'Etat, aux devoirs de prohibition, dont il sera question plus loin ; mais en ce qui les concerne, ces devoirs de prohibition sont absolus, du moins en tant qu'ils agissent dans l'exercice de leurs fonctions. Nous n'en dirons pas davantage en ce qui concerne l'aide matérielle. Il n'existe pas de difficultés sérieuses sur ce point.

967. Il en est autrement en ce qui concerne l'aide morale, cette aide morale qui pourrait résulter par exemple de l'expression de sympathies ou d'antipathies vis-à-vis de l'un ou de l'autre des belligérants, et que l'on a parfois eu la prétention d'interdire aux neutres sous prétexte d'impartialité morale. A la vérité, l'opinion très généralement admise aujourd'hui est qu'il n'est pas interdit à l'Etat neutre d'avoir plus de sympathie pour la cause de l'un des belligérants que pour celle de l'autre et de le dire. Mais quelques auteurs, tout en le reconnaissant, y ajoutent certaines réserves, certaines restrictions, certains conseils que la politique peut expliquer mais qui en droit ne se justifient pas et qui doivent être repoussés. “ Le souverain neutre peut „ dit Rivier (1) “ sans manquer à son devoir, se permettre envers l'un ou l'autre des belligérants ou envers tous les deux, des exhortations et des observations, et même l'expression *amicalement respectueuse* de *sa désapprobation*, soit *au sujet du fait même de la*

(1) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 384.

guerre, soit à raison de la manière dont elle est conduite. „ Mais il ajoute : “ que l'Etat, comme tel, le gouvernement ne doit témoigner ni sympathie, ni antipathie à l'un des belligérants, au détriment ou à l'avantage de l'autre, qu'il se gardera surtout, de paraître le porte-voix de l'opinion publique du pays, que ce serait, de sa part, une ingérence coupable et un manque de respect. „ Nous ne pouvons pas admettre cette restriction qui nous parait du reste inconciliable avec le principe qu'il pose lui-même. Comment l'expression de sa désapprobation, soit au sujet du fait même de la guerre, soit à raison de la manière dont elle est conduite, pourrait-elle ne pas impliquer de la sympathie pour le belligérant lésé?... L'éminent auteur du plus important ouvrage qui ait été écrit sur la neutralité, Kleen (1), est moins timide, et s'exprime dans des termes plus nets : “ Du moment qu'il existe une conscience politique et internationale, aussi bien qu'une conscience nationale et individuelle, les nations ne sauraient rester étrangères et indifférentes aux souffrances imméritées des autres nations, pas plus que les individus à celles des autres individus ; elles ne sauraient étouffer l'expression des *réflexions et des jugements* que de telles souffrances leur inspirent, et cela d'autant moins que les nations sont solidaires en bien et en mal. La neutralité n'est pas l'impassibilité. Elle n'implique que l'abstention d'actes extérieurs pouvant favoriser l'une des parties belligérantes dans les hostilités mêmes ; elle n'exclut point l'expression d'une opinion sur la politique louable ou blâmable de tel Etat. Dans certains cas on devrait même regarder comme un *devoir humain* et international de *sympathiser* avec un Etat, dont le droit est lésé par un abus de la force, et de *l'encourager* moralement. „ Il est vrai que cet auteur semble craindre, bientôt après, de s'ètre trop aventuré. “ Le gouvernement, lui-même, doit s'abstenir „ dit-il “ de toute manifestation autre que celles qui sont justifiées par les principes du droit international. La sympathie et sa manifestation sont deux choses différentes. „ Mais il ne veut

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 213.

pas dire assurément qu'un Etat neutre ne puisse pas *exprimer* sa sympathie, car une sympathie qui ne s'exprime pas est lettre morte. Ce qu'il veut dire sans doute c'est que l'expression en doit être modérée dans la forme, et ne doit pas avoir le caractère d'une pression violente.

968. Bluntschli (1) dit très nettement que, si l'on entend par le devoir d'impartialité que l'Etat neutre ne doit manifester aucune sympathie pour l'un des belligérants et ne doit rien blâmer de ce que fait l'autre, ou même garder l'attitude d'un juge impartial, cette manière de voir ne saurait être approuvée. Oppenheim (2) s'exprime comme suit : « Mais il est important de se souvenir que l'attitude nécessaire d'impartialité n'est pas incompatible avec la sympathie pour l'un des belligérants et l'antipathie contre l'autre, aussi longtemps que ces sentiments ne se manifestent point par des actes violant l'impartialité. Ainsi, non seulement l'opinion publique et la presse des pays neutres, mais le Gouvernement même peuvent manifester leur sympathie pour l'une et l'autre des parties belligérantes sans violer par cela la neutralité. „ Dans une remarquable étude publiée dans la *Revue de droit international,* Rolin-Jaequemyns va plus loin. Pour lui l'Etat neutre qui ne *désapprouve pas clairement* une agression inique, c'est le juge qui, dans l'apologue l'*huître et les plaideurs,* avale le contenu du mollusque et adjuge les écailles aux deux belligérants. La règle que l'Etat neutre doit s'abstenir d'émettre une opinion est, d'après lui, *mauvaise, contraire à la science, à la dignité et à la solidarité humaines* (3). — Le savant commentateur de Heffter, Geffcken, dit, il est vrai, que l'Etat neutre n'a pas à exprimer de sympathies ou d'antipathies, mais il ajoute que, surtout s'il a pris part à des négociations préalables sur le différend, il peut notifier à un belligérant sa désapprobation de son recours aux armes, comme l'a fait le Gouvernement anglais,

(1) *Op. cit.*, trad. Lardy, § 742.
(2) Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 294.
(3) *Revue,* t. III, p. 125.

en 1877, lors de la guerre de la Russie contre la Turquie, qu'il peut lui faire connaître en outre ouvertement sa manière de voir au sujet de certains actes pendant le cours de la guerre (1). On se demande ce que signifie après cela cette réserve : *que le Gouvernement, comme tel, ne peut pas se faire l'organe de l'opinion publique.* Dans les pays libres, à gouvernement représentatif, le Gouvernement est toujours, dans ses relations étrangères, l'organe de l'opinion et de la volonté du peuple. Citons enfin un des rares auteurs Français qui se sont occupés de la question, Despagnet (2). Il s'exprime avec sa concision habituelle, mais avec netteté, et déclare que, malgré la rigueur de la neutralité, celle-ci n'interdit pas à l'Etat neutre, la manifestation de son opinion sur les droits des Etats en guerre, ni du désir de voir triompher l'une ou l'autre cause. " Il importe seulement d'être réservé en pareille matière, la sympathie *trop vivement* manifestée pouvant facilement conduire à des actes que le belligérant contre lequel on se prononce interprétera comme des violations de la neutralité. „ Est-ce à dire que des sympathies, même vivement manifestées, puissent être considérées comme des violations de la neutralité? Nullement, mais cette violation pourrait résulter d'actes inspirés par ces sympathies.

969. Il résulte de ce bref exposé de la doctrine des auteurs (il en est peu qui se soient occupés de la question) que l'impartialité morale n'est nullement exigée du neutre. Il peut exprimer sa sympathie pour l'un des belligérants, bien que cela puisse constituer pour lui un appui moral et un encouragement. Il peut exprimer sa désapprobation des procédés de l'autre. Rivier observe qu'il doit le faire respectueusement. Nous préférerions dire qu'il doit le faire avec modération, Le respect ne se concilie guère avec le blâme. La désapprobation morale des Etats neutres est hélas,

(1) *Manuel de Holtzendorff*, t. IV, p. 656. — *Handbuch des Völckerrechts.*
(2) Despagnet, *op. cit.*, 3e éd , n° 686. — V. aussi Verraes, *Les lois de la guerre et de la neutralité.*

jusqu'à présent, la seule sanction, sanction bien insuffisante, des principes du droit international violés par un des belligérants. La neutralité n'est pas l'indifférence comme le dit fort justement M. Kleen. Ajoutons qu'à notre avis la désapprobation des actes d'un belligérant par un neutre peut très bien revêtir la forme d'une protestation. Au fond la désapprobation et le blâme ne sont pas autre chose.

" S'il y a une chose que chaque guerre nouvelle démontre ", écrivait en 1891 Rolin-Jaequemyns, le fondateur et le premier Président d'honneur de l'Institut de Droit international, " c'est le caractère non seulement insuffisant, mais fallacieux de la vieille définition *neutrarum partium* ". La neutralité n'implique pas autre chose en principe que l'abstention de toute participation à la guerre, de toute assistance matérielle à un belligérant et le devoir du neutre d'empêcher qu'un belligérant ne commette des actes d'hostilité en territoire soumis à la domination de l'Etat neutre, ou n'abuse de ce territoire pour y préparer des hostilités. Il demeure en paix, il ne prend aucune part à la lutte par des actes matériels quelconques ni directement ni indirectement. La guerre actuelle n'est-elle pas une nouvelle démonstration de l'erreur dans laquelle versent les neutres au sujet de la conception des devoirs de la neutralité, erreur que signalait Rolin-Jaequemyns dès 1870? N'eût-on pas pu s'attendre du moins à une protestation collective de la part de tous les Etats neutres, lorsqu'au début de cette guerre l'un des belligérants violait la neutralité de deux Etats, au mépris non seulement des règles générales sur l'inviolabilité de tout territoire neutre, mais de ses propres engagements et de sa garantie? Qu'eussent-ils risqué? Rien. Leur union eût fait leur force. Pas un n'a bougé, sauf le Brésil. Qu'est-il résulté de cette inertie? Nous ne parlerons pas des graves abus qui ont caractérisé la guerre faite à la Belgique, dont le crime était d'avoir défendu sa neutralité, comme ses engagements internationaux lui en faisaient un devoir. Mais quelle en a été la conséquence en ce qui concerne les autres Etats neutres eux-mêmes? C'est que l'on a violé successivement la neutra-

lité de tous. Pas un n'a échappé. A chaque infraction nouvelle, l'Etat lésé a réclamé *pour son compte : vox clamans in deserto,* indifférent aux griefs présents, passés et futurs des autres. Pas une réclamation collective! Et, lorsqu'à la suite du drame épouvantable de la *Lusitania* qui coûta la vie à plus de onze cents personnes parmi lesquelles une multitude de femmes et d'enfants et quelques Américains, la grande et généreuse République des Etats-Unis fit entendre des protestations et des menaces, elle se borna à faire entrevoir et à annoncer de graves mesures pour le cas où un Américain perdrait la vie par suite d'un acte de ce genre, indifférente, en apparence, aux plus terribles violations des lois de la guerre dont pourraient être victimes d'autres Etats et leurs ressortissants (1).

970. Tel ne doit pas être le rôle des Etats neutres. Lorsqu'une guerre vient à éclater, ils représentent dans leur ensemble ce que l'Institut de droit international appelle, dans l'article 7 de ses statuts, la conscience juridique du monde civilisé. Non seulement il est juste, il est utile et de leur propre intérêt qu'ils s'unissent pour protester énergiquement contre la violation de la neutralité d'un seul, et s'ils ne le font pas ils doivent s'attendre à ce que ce précédent porte ses fruits et engendre d'autres abus, soit de la part de l'un, soit de la part de l'autre des belligérants. Mais, placés au-dessus de la mêlée, ils ont le droit, ils ont le devoir moral de faire entendre immédiatement les protestations de la conscience juridique du monde civilisé qu'ils sont seuls à représenter contre les excès dont un des belligérants peut être victime de la part de l'autre. Aussi longtemps qu'il n'y aura pas un tribunal international ayant la mission de statuer même d'office, ou à la suite de la réclamation de

(1) Cette attitude du Président Wilson s'explique sans doute par le fait que la population des Etats-Unis comprend beaucoup d'Allemands et un très grand nombre de sujets Américains, d'origine allemande. Au surplus ces premières protestations ont été suivies de protestations plus générales et à l'heure où nous écrivons, les Etats-Unis les ont fait suivre d'une déclaration de guerre, inspirée bien plus par les intérêts de tous les neutres et par les intérêts sacrés de l'humanité que par des considérations d'intérêt américain.

l'une des parties sur les différends internationaux et muni de la force nécessaire pour faire exécuter ses décisions, ce qui est le rêve de l'avenir, il est au moins juste que les Etats neutres spectateurs du différend, spectateurs des excès et peut-être des crimes commis par l'un des belligérants, laissent entendre une protestation. Sinon l'œuvre accomplie par tous les Etats réunis dans les solennelles assises de La Haye, ne sera jamais que l'affirmation vaine d'aspirations généreuses, destinées à s'évanouir devant des considérations de nécessité de guerre qu'on livre à l'arbitraire appréciation des belligérants.

SECTION V

Devoirs actifs des Etats neutres.

971. M. Kleen range parmi les devoirs d'abstention des Etats neutres des devoirs qui ne sont pas autre chose que des devoirs de prohibition et quelquefois de résistance, c'est-à-dire de véritables devoirs d'action. Dire par exemple "qu'il est interdit à l'Etat neutre de tolérer, sur son territoire, l'enrôlement de militaires pour un belligérant ou la réunion ou le rassemblement de volontaires pour lui „ (1), c'est essentiellement imposer à l'Etat neutre un devoir d'action, sinon la distinction entre les devoirs d'abstention et les devoirs d'action devient illusoire; car agir c'est s'abstenir de ne pas agir; de garder une attitude inerte et passive. Cette distinction, ou cette classification doit cependant être maintenue. Il est toujours aisé de garder une attitude passive, de ne pas agir : il est souvent plus malaisé d'agir et, de même que dans le domaine du droit interne, spécialement du droit pénal, les devoirs d'action prescrits sous la menace d'une peine sont beaucoup moins nombreux que les devoirs d'action, de même, dans le domaine du droit international l'obligation de s'abstenir de toute aide aux belligérants est plus étroite et plus absolue, que celle d'accomplir des actes

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 267.

positifs pour empêcher qu'un belligérant ne reçoive une aide matérielle ou morale des ressortissants de l'Etat neutre, ou n'use de son territoire dans un but hostile à l'autre belligérant.

972. Nous nous bornerons, dans la présente section, à examiner les devoirs généraux d'action imposés à l'Etat neutre à cet égard dans la guerre sur mer aussi bien que dans la guerre sur terre. La V[e] Convention de La Haye en indique quelques-uns qui s'imposent dans toute guerre, bien que, d'après son intitulé, elle ne vise que la guerre sur terre. Nous laisserons nécessairement de côté celle qui résulte de l'article 2, et qui concerne l'obligation pour l'Etat neutre de s'opposer à toute atteinte à l'inviolabilité de son territoire, à tout passage d'une armée belligérante à travers celui-ci. Nous y reviendrons en traitant de la neutralité dans la guerre terrestre. Mais les abus du territoire neutre prévus par l'article 3 et l'article 4 pourraient éventuellement se produire dans la guerre maritime aussi bien que dans la guerre terrestre. Si des corps de combattants ne peuvent y être formés, si des bureaux d'enrôlement ne peuvent y être constitués, il n'y a absolument aucun motif pour que la règle ne s'applique pas au cas de guerre maritime et pour que le devoir de l'Etat neutre d'empêcher ces actes, devoir qui lui est imposé par l'article 5, alinéa 1, ne lui incombe pas, lorsqu'il s'agit de former des équipages pour la marine militaire, ou d'ouvrir des bureaux d'enrôlement dans ce but, aussi bien que lorsqu'il s'agit de l'armée de terre de l'un des belligérants. Qu'il s'agisse de la guerre sur mer ou de la guerre sur terre, la Puissance neutre, aux termes de l'article 5 alinéa 1, ne doit pas tolérer, c'est-à-dire qu'elle doit empêcher les abus de son territoire visés aux articles 3 et 4.

973. Elle est donc tenue d'empêcher les belligérants : *a*) d'installer sur son territoire une station radio-télégraphique ou tout appareil destiné à servir comme moyen de

communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer ; *b*) d'utiliser toute installation de ce genre établie par eux avant la guerre dans un but exclusivement militaire, et qui n'a pas été ouverte au service de la correspondance publique. Elle doit les empêcher, en outre, de former sur son territoire des corps de combattants ou des bureaux d'enrôlement ouverts. Tels sont les abus du territoire neutre qui doivent être empêchés et réprimés par l'Etat neutre. Ils doivent l'être dans tous les cas, qu'il s'agisse de guerre maritime ou de guerre terrestre. Il n'y a aucune raison non plus pour ne pas appliquer, en cas de guerre maritime, la disposition très générale de l'article 5 alinéa 2, aux termes de laquelle : la Puissance neutre " n'est tenue de punir des actes contraires à la neutralité que si ces actes ont été commis sur son propre territoire „, ou celle de l'article 6 d'après laquelle: " La responsabilité d'une Puissance neutre n'est pas engagée par le fait que des individus passent isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants „. On n'a jamais soutenu qu'il en fût autrement au cas de guerre maritime, pour le cas du simple passage des marins franchissant la frontière pour s'engager dans la marine militaire d'un belligérant et rien ne justifierait une dérogation à cette règle, au cas de guerre maritime. La Convention sur la neutralité dans la guerre maritime n'en contient aucune. Nous avons déjà fait remarquer que l'article 7, aux termes duquel : " Une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et en général de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte „, est littéralement reproduite par l'article 7 de la XIIIe Convention sur la neutralité dans la guerre maritime. Mais cette dernière Convention contient, en ce qui concerne la construction, l'équipement et la livraison de navires, quelques dispositions spéciales aggravant les obligations des neutres et qui seront examinées plus loin, lorsqu'il sera question de la neutralité dans la guerre maritime.

974. Il est important cependant de signaler immédiatement une difficulté que soulève la conciliation de l'article 2 de la Ve Convention avec l'article 7, parce quelle a donné lieu à une longue correspondance diplomatique entre l'Angleterre et les Pays-Bas. L'article 2 n'interdit pas seulement aux belligérants de faire passer à travers le territoire neutre des troupes mais aussi des convois *soit de munitions, soit d'approvisionnements* et, aux termes de l'article 5, une Puissance neutre ne *doit pas* tolérer un acte de ce genre. Il n'y a pas de doute que ces mots *ne doit pas* signifient qu'*elle ne le peut pas.* Comment concilier cette disposition avec celle de l'article 7 qui permet à la Puissance neutre de tolérer l'exportation ou *le transit pour le compte* des belligérants? Il est clair, nous paraît-il, que l'article 2 n'a entendu interdire que le fait, par le belligérant lui-même, de faire passer par le territoire neutre des convois de munitions ou d'approvisionnements et l'Etat neutre doit l'en empêcher. C'est, comme il est dit dans le rapport à la Commission d'examen, le fait par le belligérant d'utiliser le territoire neutre à cet effet. Le Colonel Borel, délégué de la Suisse, l'a répété dans son rapport à la Conférence et a ajouté que cette interdiction n'est pas en contradiction avec l'article 7 qui ne vise que des opérations commerciales entreprises par des particuliers. On n'a pas voulu gêner le commerce neutre. Le différend qui a surgit entre l'Angleterre et la Hollande a eu pour cause le fait que l'Allemagne faisait transporter par le Rhin hollandais, l'Escaut maritime et le canal de Terneuzen, dans la Belgique occupée, d'énormes quantités de gravier et de sable, qui, d'après le Gouvernement anglais, servaient à la fabrication du béton pour les tranchées allemandes. On sait que le béton se compose pour les deux tiers de gravier et pour un tiers de sable. A la vérité, la Convention internationale relative au Rhin stipulait la liberté de navigation sur ce fleuve, mais on est bien vite tombé d'accord que, si cette Convention devait avoir pleine force et vigueur en temps de paix, elle ne permettait pas à un belligérant en temps de guerre de violer l'interdiction comminée par

l'article 2 de la Ve Convention de La Haye. La discussion a porté alors uniquement au début sur une simple question de fait. Les matériaux dont il s'agit étaient-ils transportés en Belgique occupée pour des fins militaires? L'Allemagne soutenait qu'ils ne l'étaient qu'en vue de la réfection des routes.

Cela paraissait assez invraisemblable, ces matériaux étant dirigés vers la Flandre où toutes les routes sont pavées et non faites en gravier. Le Gouvernement hollandais envoya cependant à deux reprises des officiers hollandais dans la Belgique occupée pour vérifier si ces matériaux ne servaient pas à faire, après transformation en béton, ou à consolider les tranchées allemandes, et les vérifications auxquelles ces derniers procédèrent les amenèrent à constater qu'ils y avaient servi à la vérité, mais n'y servaient plus, bien qu'il semble résulter de leurs rapports qu'ils n'avaient pas été admis à porter leurs investigations sur ce qui se passait dans toutes les armées allemandes en Flandre, notamment dans la quatrième armée. Le Gouvernement anglais ne se tint pas pour battu. Non seulement il soutint qu'il était impossible que ces immenses quantités de gravier et de sable pussent servir uniquement à la réfection de routes, telles que celles de la Flandre, mais il prétendit, et c'est ici que surgit une nouvelle question de droit, qu'en fût-il ainsi, c'étaient là des approvisionnements que le Gouvernement allemand ne pouvait faire passer par le territoire neutre hollandais, et que la Hollande était obligée de s'y opposer. Dans l'hypothèse du reste où ces matériaux auraient servi uniquement à la réfection des routes, leur importation rendait disponibles pour des fins militaires les matériaux du même genre produits en Belgique. En autorisant leur passage par les eaux hollandaises le Gouvernement hollandais favorisait donc, d'après l'Angleterre, un des belligérants. L'argumentation est assurément ingénieuse. Faut-il entendre uniquement par le mot approvisionnements dans l'article 2 de la cinquième Convention de La Haye, les approvisionnements militaires? Ou doit-il être interdit à un

belligérant de faire passer par le territoire neutre des approvisionnements pour une fin quelconque? Les rapports et discussions de la Conférence de La Haye ne jettent pas la moindre lumière sur cette question. Il faut donc se borner à examiner le texte et l'esprit de la disposition. Le texte est général. Peut-on dire que, venant après le mot de munitions, le mot approvisionnements doit rentrer dans le même ordre d'idées, qu'il doit s'agir d'approvisionnements de munitions, ou de matériaux destinés à en fabriquer? Rien ne le démontre. Et quel est d'autre part l'esprit de la disposition? Il est d'empêcher qu'un belligérant n'utilise le territoire neutre en vue de ses besoins militaires. Il le fait d'une manière au moins indirecte si, ne disposant pas de certains matériaux en quantité suffisante pour satisfaire à la fois à des nécessités administratives et *à des nécessités militaires*, il se procure, en les faisant passer par le territoire neutre, tout ce dont il a besoin pour un usage pacifique et peut ainsi employer tout le reste à des usages militaires. C'est sans doute une conception un peu rigoureuse des devoirs de la neutralité que d'affirmer que le neutre doit s'y opposer, mais cela n'en est pas moins très soutenable.

975. Nous examinerons plus loin l'aggravation que contient la XIII[e] Convention de La Haye, en ce qui concerne l'obligation de l'Etat neutre d'interdire aux belligérants l'usage de son territoire dans la guerre maritime. Mais l'article 8 de la III[e] Convention, qui limite la portée de l'article 3, et doit trouver application dans la guerre maritime comme dans la guerre terrestre doit nous occuper ici. Cet article porte que : “ Une Puissance neutre n'est pas tenue d'interdire ou de restreindre l'usage par les belligérants des câbles télégraphiques ou téléphoniques ainsi que des appareils de télégraphie sans fil qui sont soit sa propriété, soit celle des particuliers. „ Quant à l'article 9, il n'est que la conséquence du devoir général qui s'impose à l'Etat neutre de traiter matériellement les belligérants sur le même pied, sans faveur pour l'un ni pour l'autre. L'impar-

tialité, entendue en ce sens, est pour l'Etat neutre un devoir impérieux. Cette impartialité matérielle et non morale, il doit même la prescrire aux compagnies ou propriétaires de cables télégraphiques ou téléphoniques, ou d'appareils de télégraphie sans fil. On se demande vainement pourquoi il n'en serait pas de même dans le cas de guerre maritime. Enfin l'article 10 proclame une règle de raison en déclarant que : " Ne peut être considéré comme un acte hostile le fait, par une Puissance neutre, de repousser, même par la force, les atteintes à la neutralité „, et la règle est générale bien que l'on ait eu spécialement en vue le cas le plus grave d'une violation de la neutralité par un belligérant, celui où le territoire du neutre est violé. Même les dispositions des articles 11 à 14 de la Ve Convention s'appliqueront au moins, par analogie et *mutatis mutandis*, dans la guerre maritime, spécialement l'obligation d'interner. Il n'y aucune raison pour qu'il n'en soit pas de même des principes consacrés par les articles 17 et 18 concernant les *nationaux* de l'Etat neutre, qualifiés par la Convention de *neutres*. Quant à l'article 19 concernant le matériel des chemins de fer, il semble au premier abord invraisemblable qu'on ait l'occasion de l'appliquer dans une guerre exclusivement maritime. Mais, pour peu que l'on y réfléchisse, on se convainc aisément que cette éventualité peut parfaitement se réaliser. Les guerres exclusivement maritimes seront d'ailleurs toujours assez rares, bien que cette hypothèse puisse surgir.

976. On le voit, toutes les dispositions de la Ve Convention de La Haye concernent les devoirs généraux, et spécialement les devoirs d'action des Etats neutres, dans toute guerre quelconque. Toutes sont applicables dans une guerre exclusivement maritime, comme dans celui d'une guerre terrestre. Nous ne les étudierons cependant pas en détail ici et nous bornerons à quelques observations générales. La première est que, comme nous l'avions posé en principe, les devoirs d'action ou de prohibition de l'Etat neutre sont beaucoup moins rigoureux que ses devoirs d'abstention.

L'Etat neutre n'est tenu de punir des actes contraires à la neutralité que si ces actes sont commis sur son propre territoire, article 5, alinéa 2, tandis qu'il doit s'abstenir de porter aide ou assistance à un belligérant partout. La seconde c'est que l'Etat neutre n'est pas tenu de réprimer ou d'empêcher *tout* usage de son territoire par un belligérant ou à son profit par un de ses ressortissants, mais seulement tels ou tels actes déterminés que la Ve Convention de La Haye spécifie très nettement, de même qu'elle indique avec précision certains actes matériels qui peuvent être très favorables à un belligérant et que l'Etat neutre peut permettre même sur son territoire et par ses ressortissants, sans encourir de ce chef aucune responsabilité. Mais, comme ces règles figurent dans une Convention intitulée : Convention relative aux droits et devoirs des Etats neutres et des personnes neutres dans la guerre sur terre, nous l'examinerons en traitant de la neutralité dans la guerre terrestre, et nous verrons dans quelle mesure ses règles sont conformes à la pratique internationale et aux enseignements de la science.

977. Il est toutefois une question sur laquelle cette Convention est complètement muette et qui concerne les devoirs généraux de la neutralité, c'est celle de savoir si l'Etat neutre *doit empêcher* ses ressortissants ou les étrangers se trouvant sur son territoire d'exprimer librement leurs sympathies ou leurs antipathies à l'égard de l'un ou de l'autre des belligérants, soit par la voie de la presse, soit autrement, de discuter la question de savoir de quel côté est le bon droit, de formuler même des protestations contre les excès d'un belligérant, s'il leur doit imposer ce que l'on a appelé d'un nom bizarre : *la neutralité morale* et, en Hollande spécialement, où la question a été vivement agitée : *zedelijke neutraliteit*. Nous avouons que, pour notre part, pareille neutralité mériterait d'être qualifiée d'immorale. Nous croyons avoir résolu d'avance la question en démontrant, comme nous espérons l'avoir fait, que l'Etat neutre peut *lui-même* exprimer, sans violer ses obligations, ses sympathies pour

l'un des belligérants, protester en outre contre les attentats graves au droit international commis par l'autre. Comment pourrait-il interdire à de simples particuliers ce qu'il ferait, le cas échéant, lui-même? Ce n'est guère admissible. Or, l'opinion que l'Etat neutre peut le faire, sans que cela constitue une infraction à la neutralité, est certainement la plus généralement admise et, lors des discussions qui ont eu lieu en 1906, dans le sein de l'Institut de droit international, pendant la session de Gand, les autorités les plus importantes se sont prononcées en ce sens (1). Si des considérations politiques peuvent conseiller à l'Etat neutre un silence prudent, afin d'éviter de la part de quelque Puissance ombrageuse ce que l'on appelle vulgairement une querelle d'Allemand, ce silence n'est certainement pas un devoir de la neutralité.

L'accord est bien plus général encore sur la question de savoir si l'Etat neutre doit interdire des témoignages de sympathies ou d'antipathies à ses ressortissants vis-à-vis de l'un ou de l'autre des belligérants. S'il y a eu quelques divergences peu nombreuses, dans l'Institut de droit international, sur le point de savoir si l'Etat neutre doit s'en abstenir lui-même, il n'y en a eu aucune sur son droit de ne pas imposer cette abstention à ses sujets ou aux habitants étrangers de son territoire. Il a le *droit* de la leur imposer sans nul doute, il n'en a pas l'obligation. La proclamation de neutralité du Président des Etats-Unis en 1870 impliquait une conception très rigoureuse des devoirs de la neutralité, elle n'en contenait pas moins une réserve formelle en faveur de la *libre et entière expression de sympathies.* " Cette réserve est de droit dans tout pays libre „ écrivait M. Rolin-Jaequemyns en 1871, et il rappelait que, le Ministre de la Confédération de l'Allemagne du Nord ayant communiqué, le 8 octobre 1870 au Gouvernement belge quelques observations sur l'attitude hostile de la presse belge à l'égard de l'Allemagne, le Ministre belge des Affaires étrangères lui opposa une fin de non recevoir tirée du défaut d'action du

(1) *Annuaire de 1906,* pp. 345 et suiv.

Gouvernement sur la presse en Belgique (1). C'était absolument exact.

L'auteur de l'étude publiée dans la *Revue du droit international* ne s'est pas borné à approuver cette réponse. Appréciant la question à un point de vue plus élevé, il fait observer qu'il ne doit pas seulement être permis, mais qu'il est désirable au point de vue international, que toutes les opinions, favorables ou contraires à l'une ou à l'autre des parties belligérantes, se manifestent dans les pays neutres avec la plus entière liberté. " S'il est vrai ", dit-il, " comme l'a admirablement démontré Stuart Mill, que la liberté de tout dire, de tout écrire et de tout contredire soit, dans les conditions ordinaires de l'existence, essentielle au progrès de la vérité politique ou scientifique, il doit en être surtout ainsi aux heures lugubres où des nations sont engagées dans cette procédure brutale et enivrante qu'on appelle la guerre ". Les Etats neutres sont dans ce cas, le dernier refuge de la vérité, souvent altérée par les passions, par l'ivresse même de la guerre dans les pays belligérants.

978. Il y a cependant certains pays dans lesquels des particuliers, nous ne parlons pas du Gouvernement, ont poussé parfois la prudence patriotique en matière de neutralité jusqu'à un excès de pusillanimité. Dans une lettre adressée de La Haye à l'*Indépendance Belge* du 31 juillet 1870 on lit : " On a annoncé qu'un service divin serait célébré jeudi, dans l'église allemande, pour invoquer les bénédictions du ciel sur les armes de la Prusse. *Dans l'intérêt du maintien du principe de stricte neutralité, il serait à désirer que ces prières fussent interdites.* " Ainsi, dit spirituellement M. Rolin-Jaequemyns " la plus stricte neutralité devrait même présider, de par le Roi, aux rapports entre Dieu et les habitants des pays neutres. " Lors de la guerre du Transvaal, les journaux se sont exprimés dans divers pays neutres, en Belgique et en Hollande notamment, avec une véhémence extrême au sujet de la politique anglaise, de la justice de

(1) *Revue de droit international,* t. II, p. 711.

cette guerre, des procédés des autorités militaires anglaises. L'Angleterre n'a jamais songé à s'en froisser, bien moins encore à considérer cette attitude des journaux et la tolérance dont on usait vis-à-vis d'eux comme une violation de la neutralité. Nous nous rappelons même qu'en séance publique de l'Académie Royale de Belgique, un des membres de ce corps scientifique a prononcé, en pleine guerre du Transvaal, un discours virulent contre la politique anglaise et les procédés de l'autorité militaire anglaise vis-à-vis de ce petit pays. Il l'a fait en présence d'un éminent jurisconsulte Anglais, John Westlake, membre correspondant de l'Académie, et nous savons très bien que celui-ci n'a pas même songé à considérer les attaques et le fait qu'elles étaient tolérées comme un manquement à la neutralité.

Même dans le cours de la guerre actuelle, bien que certains journaux hollandais aient cru devoir recommander à la presse hollandaise, sans trop l'observer eux-mêmes, la règle de la neutralité morale, la plus immorale des neutralités à notre sens, cette recommandation n'a pas été suivie et les Gouvernements des Etats belligérants ne s'en sont pas froissés en général, malgré les réclamations de certains organes de la presse; car il est à remarquer que lorsqu'une guerre éclate, c'est généralement *la presse* des Etats belligérants qui met la plus grande ardeur à demander que la presse soit muselée dans les Etats neutres. Un seul cas intéressant de poursuites s'est présenté en Hollande à notre connaissance et nous n'en dirons que quelques mots. Le Sr Scheurler, l'un des rédacteurs du *Telegraaf*, journal connu pour ses sympathies avec la cause des Puissances de l'Entente, avait publié un article assez violent dans lequel on avait surtout relevé une phrase disant que la guerre avait été déchaînée grâce aux manœuvres d'une bande de vauriens opérant dans les régions centrales de l'Allemagne. Il l'avait été en vertu de l'article 100 du Code pénal Néerlandais comminant la peine d'emprisonnement de six ans ou plus contre celui qui a, dans le cas d'une guerre dans laquelle la Hollande n'est point engagée, commis à dessein quelque acte par lequel la

neutralité de la Hollande est mise en danger (1). Le Gouvernement allemand avait-il réclamé? Nous l'ignorons. Il est certain qu'on en avait dit bien d'autres du Gouvernement italien. Mais le Gouvernement italien était loin. Quoi qu'il en soit le procès a subi de nombreuses péripéties. Acquitté par le tribunal d'Amsterdam, le Sr Scheurler le fut également par la Cour d'Amsterdam. Puis l'arrêt fut cassé par la Haute Cour de La Haye. Condamné par la Cour d'appel de La Haye, le Sr Scheurler se pourvut à son tour contre l'arrêt de celle-ci devant la Haute Cour de La Haye et le Ministère public conclut à la Cassation de l'arrêt de condamnation pour insuffisance de motifs. La Haute Cour admit sa manière de voir et renvoya la cause devant la Cour de Bois le Duc qui acquitta définitivement le prévenu.

979. Nous n'avons certes pas à apprécier ces décisions judiciaires. Mais il n'est pas sans intérêt, au point de vue du régime de la neutralité, de dire quelques mots de la disposition dont on demandait l'application. Si le sens que l'on a attribué au mot acte, *handeling,* est exact, il semble en résulter qu'une parole du premier venu puisse avoir pour résultat de mettre en danger la neutralité de l'Etat auquel il ressortit ou sur le territoire duquel il se trouve. C'est faire aux belligérants une concession bien dangereuse et à laquelle nous ne pourrons jamais adhérer. La loi belge du 20 décembre 1852 ne contient rien de semblable et suffit à la protection des gouvernements ou chefs de gouvernements étrangers contre toute attaque méchante, sans porter aucune atteinte à la libre discussion de leurs actes.

Dans le cours de ce long procès s'est produit un incident qui doit attirer également notre attention au point de vue du droit international et spécialement du droit de la neutralité. L'officier du Ministère public qui avait pour mission de requérir devant la Cour d'appel de La Haye avait prononcé,

(1) " Hij die, in geval van een oorlog waarin Nederland niet betrokken is eenige *handeling* verricht waardoor de onzijdigheid van den Staat wordt in gevaar gebracht. "

sans que cela parût nécessaire, quelques paroles assez vives à l'adresse des Puissances de l'Entente. Après l'arrêt qui avait condamné le sieur Scheurler, le Gouvernement français adressa des réclamations diplomatiques au Gouvernement hollandais, non au sujet de la décision rendue mais au sujet du langage du Ministère public, et M. Loudon, l'éminent Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, fut amené à donner des explications dans les Chambres tant sur ces réclamations diplomatiques que sur la suite qui y avait été donnée. Il fit voir que le Gouvernement ne pouvait intervenir dans le cours de la justice, ni critiquer l'arrêt rendu, ce qui était manifeste, ce qu'on ne lui demandait pas du reste, et quant aux paroles prononcées par l'organe du Ministère public, il allégua l'indépendance du Ministère public. Question de législation intérieure. Il est possible cependant qu'il eût raison au point de vue de la législation hollandaise, bien que, d'après d'autres législations, tous les magistrats du parquet soient sous l'autorité du Ministre de la Justice.

980. Les sympathies des ressortissants de l'Etat neutre pour l'un des belligérants peuvent se manifester sous la forme de collectes au profit des victimes de la guerre. L'Etat neutre doit-il les interdire? Si l'expression libre des sympathies pour l'un des belligérants ne peut subir aucune entrave, les actes par lesquels ces sympathies s'affirment plus énergiquement doivent être autorisés, pourvu qu'en eux-mêmes ils ne constituent pas des infractions à la neutralité, une aide, une assistance matérielle à l'un des Etats belligérants plutôt qu'à ses ressortissants et un genre d'aide interdit par les règles de la neutralité. Que les ressortissants de tel pays neutre éprouvent plus de sympathie pour les victimes de la guerre, dans l'un des Etats belligérants, que pour celles de l'autre, cela peut s'expliquer par une foule de circonstances. Il se peut que les misères à soulager soient plus grandes dans tel pays que dans un autre, dans un *pays occupé* par exemple. Des affinités de races, des opinions sur la justice

de l'une des causes peuvent dicter des préférences. Peu importe! La charité privée souffle où elle veut. Ses généreux élans ne doivent subir aucune compression, aucune entrave. Au surplus, quand il s'agit de charité, nous voyons ses nobles manifestations se produire dans les Etats neutres, même en faveur des ressortissants d'un Etat belligérant dont on considère la cause comme injuste, et l'on distingue entre ceux qui dirigent ses destinées et les humbles victimes qu'ils entraînent dans une entreprise parfois criminelle. Aussi, même dans la guerre actuelle, n'a-t-on jamais songé, dans aucun pays neutre, à mettre obstacle à ces nobles expressions du sentiment de fraternité qui devrait régner dans tous les peuples, et qui, grâce à elles, survit ou revit lorsque prend fin l'abominable guerre dans laquelle il a paru sombrer.

981. Plus difficile est la question de savoir si l'Etat neutre est tenu d'interdire l'émission sur son territoire d'un emprunt au profit de l'un des Etats belligérants, et elle est assez controversée. Bonfils se borne à le constater sans se prononcer. Fauchille, son commentateur, cite d'assez nombreux précédents en faveur de la licéité de ces emprunts et de la thèse que l'Etat neutre n'est nullement obligé de les interdire. Si le droit international positif ne consiste en somme que dans les usages suivis entre nations, il faut bien reconnaître que l'interdiction de ces émissions d'emprunts n'est pas un devoir pour l'Etat neutre. Encore moins est-il obligé d'interdire à ses ressortissants de prêter de l'argent à l'un des Etats belligérants. La France n'a interdit en 1833 ni l'émission ni la négociation de l'emprunt de Don Miguel. Il est vrai qu'il s'agissait d'une guerre civile. En 1842, lors de la guerre entre le Mexique et le Texas, les Etats-Unis n'eurent aucun scrupule à autoriser les souscriptions publiques au profit du Texas. En 1854 la France se plaignit vivement, mais en vain, de ce que la Hollande eût autorisé l'émission d'un emprunt russe, et demanda à la Prusse et à la ville de Hambourg de rayer cette valeur de la

cote. La réclamation fut repoussée. Elle était dénuée de fondement, dit Geffcken (1), et ne fut pas renouvelée. La France elle-même émit plus tard en Angleterre l'emprunt Morgan et la Confédération de l'Allemagne y émit de son côté un emprunt. Ni l'une ni l'autre ne furent interdites par le Gouvernement anglais. La Russie et le Japon émirent divers emprunts, lors de la guerre de 1904-1905, sans qu'on élevât la moindre protestation, et les diverses déclarations de neutralité faites lors ne la guerre russo-japonaise ne renferment aucune clause dérogeant à la coutume internationale à cet égard. Dans la guerre actuelle, les Etats-Unis n'ont nullement interdit l'émission d'un emprunt anglais et nous ne croyons pas qu'il se soit produit une réclamation. Ils n'avaient du reste pas interdit l'émission d'un emprunt allemand.

982. Quelques auteurs cependant ont soutenu que l'Etat neutre est obligé d'interdire toute émission d'emprunt d'un Etat belligérant sur son territoire. Citons Bluntschli, Calvo, Neumann, Pasquale Fiore, Pillet, Kleen, Politis (2). Bien que les raisons invoquées par Politis spécialement, en faveur de cette interdiction qui ne peut, en tout cas, être préconisée qu'au point de vue de la *lex ferenda*, puisqu'il existe à cet égard des usages internationaux, soient très sérieuses, nous estimons que l'opinion contraire, qui a pour elle aussi des autorités extrêmement graves, est préférable. Il est inutile d'aggraver encore les obligations des neutres. Il n'est pas avantageux à la paix générale et aux intérêts de l'humanité qu'un Etat qui n'a pas amassé de trésor de guerre, parce qu'il n'a aucune visée belliqueuse, qui a été à peu près écrasé par une agression subite, ne puisse se procurer, par des emprunts à des neutres qui ont confiance dans sa vitalité, les fonds dont il a besoin. Les aggravations excessives des

(1) Note sur Geffcken, *op. cit.*, p. 329.

(2) Bluntschli, *op. cit.* — Calvo, *op. cit.*, t. IV, pp. 511 et suiv. — Neumann, *Éléments du droit des gens*, p. 211. — Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, p. 212. — Pasquale Fiore, *op. cit.*, t. III, n° 1563. — Kleen, *op. cit.*, t. I, pp. 238 et suiv. — Politis, *Les emprunts de l'Etat et le droit international*.

devoirs de la neutralité ne profitent guère qu'aux nations continuellement armées de pied en cap et toujours prêtes à se jeter sur leurs voisins (plusieurs Etats ont passé par ces phases regrettables). " Il n'y a pas plus de raison „, dit M. Charles Dupuis, " d'exiger qu'un Etat neutre empêche ses sujets de prêter de l'argent que d'exiger qu'il les empêche de fournir des munitions aux Etats en guerre. Ces prohibitions d'ailleurs seraient illusoires; il n'est point de marchandise dont la transmission déjoue mieux toute surprise. L'émission publique pourrait seule être efficacement défendue. „ Mais, ajoute-t-il : " L'emprunt clandestin serait alors substitué à l'emprunt au grand jour, sans que l'Etat neutre eût aucun moyen pratique d'y mettre sérieusement obstacle „ (1). Ainsi qu'il le fait remarquer : " L'argent est en théorie, comme en fait un article de commerce dans le sens le plus complet du mot. Mettre les belligérants dans l'obligation d'en contrôler les trafics qui le concernent, lorsqu'ils ont lieu sur leur territoire, serait établir une exception unique à la règle fondamentale que les Etats ne sont pas responsables des actes commerciaux de leurs sujets... (2) „. M. Politis objecte que l'Etat neutre, en autorisant l'émission de ces emprunts, alors que son autorisation est nécessaire pour qu'elle puisse avoir lieu sur son territoire, concourt en somme à fournir des subsides à un belligérant, ce qu'il ne peut faire sans compromettre sa neutralité. La réponse est tout d'abord que cette autorisation n'est pas nécessaire dans tous les pays et, lorsqu'elle ne l'est pas, l'objection tombe. Ensuite, lorsque cette autorisation est requise, c'est dans l'intérêt économique de l'Etat lui-même où la faculté d'émission est sollicitée, afin d'éviter les pertes qui pourraient résulter pour ses ressortissants de leur souscription à des emprunts présentant manifestement trop peu de garanties. Elle ne peut être refusée arbitrairement si ce motif n'existe pas, ou à raison d'un manque de sympathie pour le Gouver-

(1) Dupuis, *Le droit maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, pp. 437 et suiv.

(2) Hall, *op. cit.*, 4e éd., pp. 619 et suiv.

nement qui la demande. Rien ne prouve que la souscription à cet emprunt soit, pour ceux de ses ressortissants qui la font, autre chose qu'une affaire et, en règle, les ressortissants ou habitants de l'Etat neutre peuvent librement continuer leurs affaires comme en temps de paix. Indépendamment des auteurs déjà cités, nous devons mentionner comme favorables à notre thèse : Lawrence, Rivier, Despagnet, Funck-Brentano et Sorel et Bailleux (1). Seulement le devoir d'impartialité oblige évidemment l'Etat neutre à ne pas refuser à un belligérant ce qu'il permet à l'autre. Nous en dirons autant des fournitures de vivres. A notre sens l'Etat neutre, dans la guerre terrestre, n'est nullement obligé de défendre à ses ressortissants ou aux habitants de son territoire de fournir des vivres à l'un des belligérants. Si le commerce des armes est libre, à plus forte raison en est-il ainsi du commerce des vivres et des céréales qui ne servent qu'indirectement à la guerre. Sans doute il *peut* le défendre, et il sera amené souvent à le défendre même dans son intérêt propre, dans le but d'assurer l'alimentation de ses populations. Peut-être même y sera-t-il amené par suite de la pression indirecte qu'exercerait sur lui l'un des belligérants, pression qui pourrait se traduire par le refus d'un des belligérants de laisser importer en territoire neutre des produits de son propre sol. C'est son droit absolu. Il ne rompra pas ainsi sa neutralité, à moins qu'il ne traite pas les deux belligérants de la même manière (2).

SECTION VI

Des droits des Etats neutres en général.

983. Comme le fait observer avec beaucoup de raison M. Kleen (3), “ les droits et les devoirs des neutres sont cor-

(1) Lawrence, *The principles of international Law,* § 254, pp. 254 et suiv. — Rivier, *op. cit.*, t. II, pp. 285 et suiv. — Despagnet, *op. cit.*, n° 694. — Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 362. — Bailleux dans le *Journal de Clunet,* 1904, pp. 620 et suiv.

(2) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, n° 1475.

(3) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 107.

rélatifs et indivisibles. Le neutre est obligé non seulement de remplir ses devoirs directs, mais aussi de faire valoir ses droits. „ On ne peut guère définir ce que le neutre a le droit de faire, en vertu des règles de la neutralité, sans que la notion de son droit en jaillisse par la force des choses. A chacun de ses devoirs correspond nécessairement un droit. Mais il n'est pas aussi exact qu'à chacun de ses droits corresponde nécessairement un devoir, et il n'en est ainsi que dans le cas où l'abandon de son droit implique une partialité en faveur de l'un des belligérants. La V[e] Convention de La Haye n'avait pas à s'occuper de ceux dont l'abandon est indifférent aux belligérants. Elle a défini certains droits essentiels, dont le respect intéresse au plus haut point les belligérants et que l'Etat neutre est obligé de faire respecter. Elle a laissé à l'Etat neutre une pleine indépendance d'action quant à certains actes qui peuvent cependant être en fait plus favorables à un belligérant qu'à l'autre, sauf à traiter les deux belligérants de la même manière et à ne pas refuser à l'un ce qu'il concède à l'autre. Il est impossible de s'occuper des obligations des belligérants, d'en tracer les limites, sans mentionner ces droits et c'est pourquoi il n'en sera pas question dans cette section consacrée spécialement aux droits des neutres. Nous nous bornerons à examiner deux droits dont l'exercice ou le non-exercice n'intéresse en général que l'Etat neutre lui-même, mais l'intéresse aussi bien quand il s'agit d'une guerre maritime que quand il s'agit d'une guerre terrestre. A la vérité l'Etat neutre a aussi le droit incontestable, dans l'une et l'autre guerre, d'entretenir avec les deux belligérants des rapports pacifiques, mais il en a aussi le devoir et, s'il faut lui reconnaître le droit de continuer à entretenir des relations commerciales avec les belligérants, droit subordonné à certaines restrictions dans la guerre maritime, il est à remarquer que c'est en outre pour l'Etat neutre un devoir, en ce sens qu'il ne pourrait pas, sans manquer à la neutralité, interdire à ses ressortissants de faire le commerce avec l'un des belligérants et lui permettre de faire le commerce avec l'autre. Il ne s'agira donc

ici que de certains droits des Etats neutres auxquels ne correspondent pas des devoirs.

984. Nous ne dirons que quelques mots du droit de légation, par la raison que les principes sont incontestés. Les relations diplomatiques entre les neutres et les belligérants subsistent inaltérées pendant la guerre. Leurs organes jouissent des mêmes immunités qu'en temps de paix. L'inviolabilité, et ce que l'on appelle un peu inexactement l'exterritorialité de l'agent diplomatique neutre, le suivent sur le théâtre de la guerre. Sa correspondance est également inviolable. Ses dépêches à son gouvernement et celles qui lui sont adressées par ce dernier ne peuvent être ni arrêtées, ni censurées, si ce n'est qu'elles doivent subir certaines lenteurs par le fait de la rupture des communications effectuée dans un intérêt militaire. Il ne peut guère y avoir de difficultés sérieuses que lorsqu'il s'agit des agents diplomatiques d'un Etat neutre près d'un Etat belligérant dont le territoire est occupé par l'ennemi. Mais, aussi longtemps qu'il n'y a pas d'annexion, et l'annexion ne saurait résulter que du traité de paix ou de la *debellatio,* c'est-à-dire de l'anéantissement de toute résistance, les immunités diplomatiques subsistent dans la personne de ces agents, auprès de l'Etat même dont la capitale est occupée. Ainsi le veulent les principes, et la pratique y est conforme, même dans la guerre mondiale ou les droits des neutres n'ont pas toujours été respectés. C'est ainsi que les agents diplomatiques des divers pays neutres, par exemple ceux de l'Espagne et des Pays-Bas, ont parfaitement, pendant le cours de cette grande guerre, continué à exercer leurs fonctions. Bonfils est cependant d'un avis contraire. D'après lui les agents diplomatiques en pays occupé cessent de plein droit leurs fonctions. “ En effet, d'une part, ils ne peuvent représenter leur pays auprès de l'Etat près duquel ils sont accrédités, puisque là où ils se trouvent, cet Etat n'existe plus; et, d'autre part, ils ne peuvent le représenter auprès de l'Etat occupant, parce qu'ils ne sont pas accrédités auprès de lui. „ Cette solution est inexacte. Il n'est pas vrai

que l'Etat dont le territoire est occupé, le fût-il presque complètement, n'existe plus, même dans la partie occupée. Il est toujours le pouvoir légal. L'occupant exerce le pouvoir de fait. L'Etat existe encore. Le pouvoir de représentation de l'Etat neutre auprès de cet Etat belligérant est seulement paralysé dans une certaine mesure dans la partie occupée (1). Les Ministres diplomatiques des pays neutres restent si bien en fonctions qu'on leur confie, cela est de règle, la protection des ressortissants de l'Etat belligérant dans la région occupée. Lorsque les agents diplomatiques étrangers, enfermés dans la ville de Paris assiégée en 1870, ont revendiqué le droit de correspondre librement avec leur gouvernement, les autorités allemandes n'ont pas songé un moment à soutenir que leur mission avait cessé par le fait de l'occupation ennemie d'une partie du territoire, pas plus qu'on ne l'a soutenu quand la ville s'était rendue. Le gouvernement allemand a simplement soutenu et avec raison que, s'étant laissé enfermer dans une ville assiégée, ils devaient subir les entraves qui en résultaient, dans l'envoi de leurs messages, par suite des opérations militaires. La thèse est exacte.

M. Kleen dit : « Les agents diplomatiques des pays neutres enfermés dans Paris protestèrent vainement contre l'interdiction qui leur était faite de correspondre avec leurs gouvernements autrement que par lettre ouverte. M. de Bismarck persista. Seul le représentant des Etats-Unis, qu'on tenait à ménager, put correspondre librement avec son gouvernement. Le motif très compréhensible de ce privilège était tout simplement que M. Washburne, ministre des Etats-Unis, avait assumé la protection des sujets et des intérêts allemands à Paris pendant le siège.

(1) Bonfils invoque à tort l'article 9 des *Instructions* de Lieber pour les armées des Etats-Unis en campagne. Cet article déclare, il est vrai, que les fonctions des ambassadeurs ou autres agents diplomatiques accrédités par les Puissances neutres auprès du Gouvernement ennemi cessent, en tout ce qui touche au Gouvernement *renversé*. Mais, de ce qu'un territoire est occupé, il ne résulte nullement que le Gouvernement soit renversé. L'occupation de la ville de Bruxelles et d'une grande partie du territoire de la Belgique, de presque tout son territoire, n'a certainement pas eu ce résultat en fait et cela suffit pour démontrer que l'impossibilité dont se prévaut Bonfils n'existe pas.

Mais, si les agents diplomatiques d'un pays neutre qui sont restés dans une ville assiégée, ne peuvent réclamer le droit de correspondre *sous pli fermé* avec le Gouvernement du pays qu'ils représentent, on les autorise cependant à quitter cette ville lorsqu'ils le désirent. Dans le courant du mois de septembre 1870, lorsque Paris eût été complètement investi par les troupes allemandes, quelques agents diplomatiques des Etats neutres purent quitter la ville sans que les troupes assiégeantes y fissent obstacle. Mais la plupart restèrent à leur poste, et c'est précisément ce qui permit à M. de Bismarck, lorsqu'ils revendiquèrent la liberté pleine de correspondre avec leurs gouvernements, qu'étant volontairement restés dans une ville assiégée, ils devaient en subir les conséquences. Lors du siège de Port Arthur par les troupes japonaises, l'autorité militaire japonaise permit parfaitement aux attachés militaires Allemands de sortir de la place assiégée et le fait est d'autant plus remarquable que l'on n'est pas tout à fait d'accord sur le point de savoir si les *attachés militaires* doivent jouir des immunités diplomatiques, quoiqu'en fait on les leur concède dans la plupart des pays, sinon dans tous.

985. Les attachés militaires neutres qui suivent une armée belligérante peuvent-ils être faits prisonniers de guerre ? Oui, s'ils sont compris implicitement dans l'énonciation de l'article 13 du Règlement des lois et usages de la guerre, comme semble le croire M. Nagao Ariga (1). Mais la plupart des auteurs sont d'avis qu'ils n'y sont pas compris (2). Peuvent-ils l'être en vertu des principes généraux ? Nous ne le pensons pas. En vain objecterait-on qu'ils ne peuvent revendiquer les immunités diplomatiques, qu'on les leur reconnaisse à tort ou à raison, que vis-à-vis du gouvernement auprès duquel ils sont accrédités. Alors même que cette affirmation serait parfaitement exacte, et qu'ils ne

(1) *La guerre russo-japonaise*, pp. 421 et 122.
(2) En ce sens la *Chronique des faits internationaux* de la *Revue de droit international public*, t. XVII, p. 68 et les auteurs cités.

pourraient pas revendiquer ces immunités vis-à-vis de tous, aussi longtemps qu'ils sont dans le territoire où ils ont été accrédités, il n'en resterait pas moins qu'ils ne sont pas des combattants, mais des neutres, et des neutres qui ne prennent aucune part aux hostilités, *des témoins*. A cet égard ils diffèrent de la plupart des personnes énumérées dans l'article 13 et qui toutes, sauf peut-être les correspondants et reporters de journaux, rendent des services à l'armée qu'ils suivent. Au surplus, dès que l'on admet, comme le fait l'auteur de la *Chronique des faits internationaux insérée dans la Revue de droit international public*, que l'article 13 ne vise pas les attachés militaires, on doit reconnaître, ce nous semble, qu'ils ne peuvent pas être faits prisonniers La règle admise en tout temps, c'est qu'on ne fait prisonniers de guerre que les combattants et l'article 13 constitue une exception. Il n'est pas exact que cette exception aît la portée qu'on lui attribue et que les correspondants de journaux, par exemple, soient nécessairement faits prisonniers de guerre. L'article 13 dit que ceux que le belligérant juge utile de retenir *ont droit au traitement des prisonniers de guerre*.

986. Il nous est impossible d'abandonner cette matière sans dire un mot d'un incident qui n'a guère été livré à la publicité et sur l'appréciation duquel des vues divergentes ont été exprimées. A la veille du bombardement de la ville d'Anvers, le général commandant les forces allemandes craignant sans doute d'exposer la vie d'un parlementaire allemand, à raison de la difficulté de prévenir les assiégés, et désirant se conformer à l'article 26 du Règlement de La Haye qui ordonne au commandant des forces assaillantes de faire, avant de procéder au bombardement, tout ce qui dépendra de lui pour en avertir les autorités, demanda au Ministre d'Espagne de se charger de cette mission. Celui-ci refusa et le Ministre des Etats-Unis agit de même. Mais l'attaché militaire naval à la légation d'Espagne, M. S... agissant dans un intérêt purement humanitaire et

dans le but d'éviter du moins à la ville les horreurs d'un bombardement non attendu et non annoncé, consentit à se charger de cette mission dangereuse et s'en acquitta. On s'est demandé si, en agissant ainsi, il avait accompli un acte contraire aux devoirs de la neutralité, par le fait qu'il aurait rendu service à l'assiégeant. A notre sens une réponse négative s'impose. Le règlement de La Haye ne fait pas à l'assiégeant un devoir absolu de prévenir l'assiégé avant de bombarder. Il doit faire ce *qui dépendra de lui.* Si l'attaché militaire naval d'Espagne n'était pas intervenu, il est certain que le commandant des forces assiégeantes aurait soutenu qu'il avait fait ce qui dépendait de lui, et qu'il aurait bombardé sans avertissement. Il est donc évident que M. S... en intervenant, au risque de ses jours, a rendu un service beaucoup plus grand à l'assiégé qu'à l'assiégeant et comme il l'a fait à la demande de l'assiégeant, son intervention humanitaire ne peut être considérée en aucune façon comme une infraction à la neutralité. L'on pourrait, ce nous semble, poser en règle que, quand un neutre rend un service à l'une des parties belligérantes, à la demande de l'autre, quand même il assumerait ainsi une charge incombant à l'autre mais dont elle se déclare incapable de s'acquitter, il ne commet aucune infraction à la neutralité. C'est le cas de l'espèce.

987. M. Kleen pose en règle : 1. Qu'une légation neutre peut se charger des intérêts de l'un des belligérants chez l'autre si le gouvernement belligérant le désire et si les deux parties en sont d'accord. 2. Qu'une gestion semblable ne confère aucun caractère ni droit de neutres aux ressortissants et aux objets qui, relevant de la juridiction de l'Etat où ils se trouvent, sont placés sous la protection de la représentation neutre. Cela est évident et ne peut donner matière à discussion. Reste à savoir si un Etat belligérant dépouillé d'une partie de son territoire, mais non réduit à une capitulation définitive, peut confier la protection de ses ressortissants, dans les régions occupées, aux ressortissants d'une

Puissance amie. Etant donné qu'il est admis que cela suppose le consentement de l'autre belligérant, nous ne voyons pas pourquoi il en serait autrement. Dans la pratique internationale, ce consentement n'est jamais refusé et, en fait, il en a été ainsi dans la guerre actuelle.

988. Dans son ouvrage important sur les droits des neutres, M. Kleen mentionne le droit de protection et il est incontestable que les Etats neutres ne perdent point par le fait de la guerre le droit de protéger leurs ressortissants, même dans le territoire des belligérants, même en pays occupé, contre toute vexation injuste, contre toute atteinte non légitimée par le droit de la guerre (1). Le principe est évident. Mais M. Kleen pose certaines règles générales qui paraissent trop absolues. C'est ainsi qu'après avoir déclaré que " l'Etat neutre conserve dans les territoires des belligérants le même droit de propriété, *et de protection sur les personnes et les biens de ses ressortissants qu'en temps de paix, que la validité de ses passe-ports et sauf-conduits ne peut y être diminuée par l'état de guerre*, il ajoute que : " En conséquence, les belligérants ne peuvent, sur leurs territoires ou ceux de leurs adversaires, ni traiter en ennemies, ni *forcer à des prestations à cause de la guerre* des personnes neutres qui s'y conduisent paisiblement, bien que de telles prestations puissent leur être imposées à titre de condition du séjour sur le territoire „ et que " la propriété mobilière neutre est *inviolable comme en temps de paix et ne peut sous aucun prétexte être prise pour être utilisée dans la guerre.* „ Ces thèses trop générales sont en contradiction avec certaines règles qui ont toujours été admises. En ce qui concerne même certains droits attachés à la personne, et en dehors des droits patrimoniaux des personnes dites neutres, il faut bien reconnaître qu'ils subissent dans les pays belligérants, comme aussi en territoire occupé, certaines limitations par le fait de la guerre. Il est certain par exemple que leur liberté de circulation en pays occupé, leur liberté même

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 57 et suiv.

de profession peut être très sérieusement atteinte. Les passe-ports ou sauf-conduits que leur délivre l'Etat neutre sont peut-être valables mais ne suffiront pas nécessairement pour leur permettre de pénétrer soit dans le territoire d'un Etat belligérant, soit dans un territoire occupé ou d'en sortir. De même l'on admet généralement que, lorsqu'une ville est assiégée, les ressortissants des Etats neutres ne sont pas plus admis à la quitter, pour échapper aux privations résultant de l'investissement, que les autres habitants de la place assiégée. Mais, bien que le contraire ait été parfois soutenu et même pratiqué, il n'est pas admissible que le ressortissant d'un Etat neutre qui se trouve dans le pays d'un belligérant ou dans une région occupée par lui, soit enrôlé de force pour servir dans l'armée ou dans la flotte de ce belligérant. On ne peut pas le contraindre à perdre le bénéfice de sa neutralité. Nous avons déjà examiné la question de savoir si la personne neutre peut être l'objet de réquisitions de services personnels soit en pays belligérant, soit en pays occupé.

989. La doctrine de M. Kleen est excessive aussi, en ce qui touche l'inviolabilité de la propriété mobilière du neutre en territoire belligérant ou occupé. Le belligérant doit, d'après M. Kleen, “ soigneusement distinguer ces choses (celles de la personne neutre), d'avec celles qui appartiennent à ses propres sujets ou à ceux de l'ennemi, surtout dans les occasions où il pourrait être question de saisir des biens mobiliers dans quelque but se rattachant à la guerre (confiscations, contributions, réquisitions, butin, etc...). Ni les nécessités de la guerre, ni les besoins du belligérant, ne sauraient excuser leur saisie, du moment que la qualité neutre est dûment constatée et qu'elle n'est point contrebande. „ Il condamne en conséquence “ tous les actes connus sous les noms d'embargo, de prestations, presse et angarie. „

L'embargo est en général un acte ou un incident de la guerre maritime et nous nous en occuperons en parlant de la guerre maritime. Disons seulement que l'embargo sur les

navires neutres est très généralement réprouvé, à moins qu'il n'ait lieu à titre de représailles ou comme moyen de contrainte pour forcer l'Etat neutre d'observer les règles de la neutralité. M. Kleen entend par *prestations* ou *presse*, le fait par un belligérant de forcer les neutres au service militaire ou à des prestations pour la guerre. Le premier de ces actes constitue à proprement parler la presse, spécialement lorsqu'il s'exerce sur des matelots sujets d'un Etat neutre trouvés à bord d'un navire neutre ou d'un navire de commerce belligérant. C'est en définitive le fait de contraindre la personne neutre au service militaire d'un Etat belligérant. Nous avons déjà dit que cette contrainte est manifestement contraire au droit international. Elle constitue même une violation odieuse de la liberté humaine. Le second de ces actes consistant dans le fait d'obliger une personne neutre à certaines prestations pour la guerre, se rattache, nous paraît-il, au droit de réquisition de services personnels. M. Kleen combat énergiquement pareil procédé. Aucune nécessité de guerre ne peut d'après lui le justifier vis-à-vis des neutres.

En traitant des réquisitions en pays occupé, dans les rapports entre belligérants, nons avons eu à examiner successivement la question des réquisitions de choses et celle des réquisitions de services. Les neutres y sont-ils assujettis? La question ne se pose pas, en cas de guerre sur terre, dans les mêmes conditions que lorsqu'il s'agit de la guerre maritime et d'exercer ce prétendu droit de réquisition sur des navires neutres et même sur leurs équipages. Le fait seul de l'établissement des personnes neutres dans une région occupée par un belligérant les expose, dans une certaine mesure, à partager le sort des populations, de la généralité des habitants. Cette considération nous détermine à rechercher la solution que ce problème doit recevoir, comme nous le ferons plus loin, d'abord lorsque nous nous occuperons spécialement de la neutralité dans la guerre terrestre, ensuite et séparément dans la guerre maritime. Nous l'écarterons donc provisoirement ici.

990. Nous en dirons autant de l'*angarie*, que M. Kleen définit : le fait par un belligérant de s'emparer d'objets neutres sur le théâtre de la guerre dans le but de s'en servir pour ses opérations. Il distingue la notion de l'angarie de la prestation, en ce que l'emploi de l'objet saisi au profit de l'usurpateur se fait par celui-ci, sans qu'il oblige le saisi à lui prêter en même temps ses services pour utiliser cet objet. L'angarie ne comporterait donc qu'une réquisition de choses, la prestation comporterait à la fois une réquisition de choses et de services personnels pour l'emploi des choses réquisitionnées. Hall attribue également au mot angarie un sens général. C'est pour lui le droit d'user des choses appartenant aux neures, ne fissent-elles même que passer dans le territoire, de les détruire si c'est nécessaire (1). Mais on n'appelle ordinairement angarie que la saisie des navires neutres dans la guerre maritime (2). Sir Sherston Baker (3) dit bien que le *jus angariae* est un droit impliquant un service forcé. Mais il ajoute qu'en vertu de ce droit, un belligérant peut s'approprier les navires se trouvant dans les eaux territoriales d'un pays occupé par lui contre payement d'une indemnité raisonnable. Quelques auteurs soutiennent qu'il peut s'en emparer même en pleine mer. Au fond il s'agit d'une forme du droit de réquisition, et l'on pourrait rattacher au droit d'angarie le droit que la V[e] Convention de 1907 reconnait au belligérant de saisir, pour en faire usage, le matériel de chemin de fer appartenant à des personnes ou à des compagnies neutres, soit dans son territoire, soit en territoire occupé. Mais il vaut mieux, au point de vue de la méthode, examiner séparément les effets que peut produire ce prétendu droit d'angarie dans la guerre terrestre et dans la guerre maritime.

991. Nous avons dit qu'au fond le *jus angariae* n'est qu'une forme du droit de réquisition de choses que la

(1) Hall, *op. cit.*, p, 765.
(2) Phillimore, *op. cit.*, § III, p 50. — Bonfils, *op. cit.*, n° 1490. — Massé, *op. cit.*, I, n° 326. — Hautefeuille, *op. cit.*, t III, p. 326.
(3) Sherston Baker, *First steps in international Law*, p. 174.

IVe Convention de La Haye a règlementé dans la guerre sur terre. Il est cependant certaines réserves que nous devons faire. On peut réquisitionner dans la guerre terrestre *en territoire occupé* les choses qui sont nécessaires pour les besoins *de l'armée d'occupation*, et nous avons vu ce que l'on entend par là. Un belligérant pourrait saisir, en vertu du droit d'angarie ce dont il a besoin pour ses opérations militaires. Il l'exercerait même dans son propre territoire, vis-à-vis des personnes belligérantes. Il saisirait même pour détruire. Nous examinerons s'il peut raisonnablement être admis dans la guerre terrestre, où il constituerait une aggravation notable du droit de réquisition qui grève déjà si lourdement la population d'un pays occupé, quels sont les principes qui ont prévalu, quels sont ceux qui devraient prévaloir dans la guerre maritime. Ce que nous venons de dire suffit déjà pour démontrer que, si le droit pour l'Etat neutre de protéger ses ressortissants dans leurs personnes et dans leurs biens, même dans le territoire des belligérants, même dans les régions occupées par eux est incontestable, ce droit est malheureusement beaucoup trop limité encore dans l'état actuel du droit international.

DEUXIÈME PARTIE

De la Neutralité dans la guerre sur terre spécialement.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

992. Nous avons déjà fait observer plus haut que la Ve Convention de La Haye (1907) est intitulée : Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des *personnes neutres* en cas de guerre sur terre, et que, dans la rigueur des principes, on ne peut pas dire que les sujets ou ressortissants d'un Etat neutre soient des neutres. Nous avons ajouté qu'au fond cette question n'est qu'une question de terminologie, et qu'il n'y a pas d'inconvénient à ce que l'on qualifie de neutres les sujets d'un Etat neutre aussi longtemps qu'ils ne prennent pas directement ou indirectement part aux hostilités. Mais nous rappellerons ici une autre observation que nous avons faite, c'est qu'en réalité les règles tracées par la Ve Convention de la Haye sur les droits et devoirs des Puissances neutres dans la guerre sur terre doivent s'appliquer, même dans le cas d'une guerre exclusivement maritime, si les éventualités que prévoit cette Convention venaient à surgir, ce qui n'est pas impossible. Il pourrait très bien arriver par exemple qu'un des belligérants prétende ouvrir des bureaux d'enrôlement ou de recrutement en pays neutre pour sa marine militaire, qu'il y installe des stations radio-télégraphiques à son usage exclusif, etc... Il pourra arriver qu'à la suite d'un combat naval des marins appartenant à la flotte militaire d'un des belligérants et jetés sur la côte d'une région occupée, se réfugient en territoire neutre. L'Etat neutre aura évidem-

ment le droit de leur donner asile, mais sous l'obligation de les interner. Enfin en dehors des droits généraux de légation et de protection dont nous avons parlé plus haut, la notion des droits des Etats neutres se lie si étroitement à celle de leurs obligations, que l'on ne pourrait les examiner séparément sans s'exposer à des redites et c'est la raison pour laquelle nous en traiterons simultanément, comme le fait du reste la Ve Convention de La Haye. Il en est de même des droits et obligations du belligérant, car à chaque obligation de l'Etat neutre correspond le droit du belligérant d'en exiger l'accomplissement, à chaque droit de l'Etat neutre le devoir du belligérant de le respecter.

CHAPITRE PREMIER

Inviolabilité du territoire neutre en général.

SECTION I

Interdiction du passage par territoire neu re.

993. En proclamant le principe de l'inviolabilité du territoire neutre, l'article 1er de la Ve Convention de La Haye consacre un droit essentiel de l'Etat neutre, un droit qui lui a toujours été reconnu, dès le moment du moins où la conception de la neutralité s'est dégagée des brumes dans lesquelles elle sommeillait encore, même au temps de Grotius dont la doctrine en matière de neutralité est singulièrement imparfaite et incomplète. Cette règle s'impose, qu'il s'agisse d'une neutralité volontairement assumée au début d'une guerre, ou d'une neutralité à laquelle on s'est librement obligé d'avance en vertu d'un traité, ou d'une neutralité imposée et permanente, qu'elle soit garantie ou non. Le simple bon sens indique que dans ce cas, le devoir des belligérants de respecter l'inviolabilité du territoire neutre s'impose d'une façon plus étroite aux Etats garants. C'est dans ce cas une obligation impérieuse pour ceux-ci. Les anciens auteurs ne connaissaient pas ce genre de neutralité. Il a été imaginé dans le but de diminuer l'extension de la guerre, de la rendre plus difficile, d'atténuer ses désastreuses conséquences et, dans une moindre mesure probablement, d'assurer la situation de l'Etat neutre en le garantissant contre tout acte d'usurpation ou de violation de son sol national. L'Etat garant qui violerait cette neutralité ne commettrait pas seulement une infraction aux principes généraux du droit international, mais un acte malhonnête, une violation de la parole donnée, d'un engagement solennel.

La Convention ne se contente pas de faire de l'inviolabilité du territoire neutre un principe général applicable à toute neutralité, et dont elle déduit d'importantes conséquences dans les articles 2 à 4. Ells impose à l'Etat neutre le devoir de faire respecter sa neutralité. L'article 5 dispose que : “ Une Puissance neutre ne *doit tolérer* sur son territoire aucun des actes visés aux articles 2 à 4. „ Les termes de cette disposition sont imparfaits. La vérité est qu'une Puissance neutre *ne peut* tolérer sur son territoire aucun des actes visés aux articles 2 à 4. *Elle doit* ne pas les tolérer, s'y opposer, les empêcher si possible, même par la force. Cela résulte clairement de la discussion et même du contexte de la Convention, de son ensemble. La Convention énumère ensuite certains usages de son territoire par un belligérant auxquels l'Etat neutre doit s'opposer.

994. L'article 2 consacre la première et la plus importante des conséquences de l'inviolabilité du territoire neutre : “ Il est interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une Puissance neutre des troupes ou des convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements. „ Lors même qu'il s'agit d'une neutralité librement assumée au moment où une guerre s'engage, le belligérant qui se permet des actes de ce genre commet manifestement un délit de droit international. Ce délit peut cependant avoir, dans ce cas, non sa justification, mais son excuse dans la nécessité. La responsabilité du belligérant devient beaucoup plus grave et plus absolue lorsqu'il s'agit d'une neutralité permanente imposée par un traité, lorsque le belligérant qui la viole s'est obligé conventionnellement non seulement à la respecter, mais à la garantir. Elle est plus sacrée encore lorsque ce traité le lie non seulement vis-à-vis de l'Etat neutre mais vis-à-vis de l'autre belligérant, lorsqu'il a même été conclu en prévision d'une guerre entre celui-ci et lui, et qu'en vertu de ce traité l'Etat neutre doit former une espèce de tampon entre une partie de son territoire et une partie du territoire de son co-garant. La guerre actuelle nous a offert, hélas! le triste spectacle de la violation d'une telle neutralité.

Telle était en effet la situation de la Belgique lors de la guerre mondiale. Lorsqu'un belligérant fait passer ses troupes, dans ces circonstances, par le territoire d'un tel Etat neutre, il ne commet pas seulement une violation grave d'engagements solennels vis à-vis du neutre, mais une perfidie vis-à vis de l'autre belligérant.

Nous avons dit que le neutre doit résister même par la force au passage d'un belligérant par son territoire. Cette *obligation* lui incombe en vertu de l'article 5 de la Convention. A la vérité cet article se borne à dire que l'Etat neutre *ne doit pas* tolérer pareil acte d'où l'on pourrait induire qu'il *peut* les tolérer. L'alinéa 2 du même article et les articles suivants démontrent combien cette interprétation serait fausse. La vérité est, comme nous l'avons fait observer, que le neutre doit ne pas tolérer des actes de ce genre, qu'il doit les empêcher comme il doit empêcher tous les actes contraires à la neutralité qui seraient commis sur son propre territoire et ceux-là seulement, article 5, alinéa 2. Et, de même que le respect du territoire neutre s'impose d'autant plus strictement aux belligérants, nous l'avons dit, qu'ils ont pris l'engagement formel de respecter et de garantir sa neutralité, de même l'obligation pour l'Etat neutre d'empêcher des violations de sa neutralité est d'autant plus impérieuse qu'il s'est engagé à rester neutre, l'un des devoirs de la neutralité étant précisément de réprimer les actes qui y sont contraires, du moins en tant qu'ils s'accompliraient sur son territoire. Sans avoir l'intention de polémiquer, nous croyons devoir rappeler le fait qu'en août 1914, la Belgique se trouvant en présence d'un ultimatum qui l'invitait à laisser libre passage aux troupes allemandes pour attaquer la France, a répondu loyalement et courageusement " que le Gouvernement belge, en acceptant les propositions qui lui étaient notifiées, sacrifierait l'honneur de la nation en même temps qu'il trahirait ses devoirs vis-à-vis de l'Europe..., qu'il était fermement décidé à repousser par tous les moyens en son pouvoir toute atteinte à son droit „ et que les actes ont suivi ces déclarations. Cette attitude étant sans nul doute irréprochable.

995. La doctrine et la pratique modernes de droit international sont absolument conformes aux règles tracées par la Convention de La Haye. Il n'en était pas ainsi dans la doctrine ancienne. Grotius accordait au belligérant *qui faisait une guerre juste* le droit de passer par le territoire neutre en cas de nécessité. On sait que la distinction entre la guerre juste et la guerre injuste est absolument désuète au point de vue des droits reconnus aux belligérants. La doctrine de Grotius a cependant été longtemps admise et, pendant tout le cours du XVIIIe siècle, elle a été préconisée par la plupart des auteurs, par exemple par Vattel à la condition que le neutre concède passage aux deux belligérants. Elle a obtenu l'adhésion de plusieurs écrivains du commencement du XIXe siècle par exemple G. F. de Martens que son commentateur Ch. Vergé critique vivement (1), par Kent, Klüber, Manning, etc.,. Mais tous les auteurs les plus récents la condamnent (2). La question étant rabattue, nous nous contentons de citer parmi les Allemands : Heffter, Geffcken, Bulmerincq, Bluntschli, parmi les Anglais et les Américains : Hall, Creasy, Oppenheim, Woolsey, parmi les Français : Bonfils, Despagnet, parmi les Italiens : Pasquale Fiore. Toute la doctrine moderne admettait, au début de la présente guerre, que l'Etat neutre ne doit ni ne peut concéder passage à un belligérant, sous prétexte de nécessité. La pratique est conforme. S'il est vrai qu'encore en 1815 la Suisse accorda passage aux armées alliées, lorsqu'elles reprirent la lutte contre Napoléon Ier à la suite de son retour de l'île d'Elbe, les Puissances déclarèrent en termes exprès, dans l'acte du 20 novembre 1815, qui neutralisait la Suisse, qu'on ne pouvait rien inférer de contraire à la neutralité et à l'inviolabilité de la Suisse des faits qui avaient motivé la concession de passage aux troupes alliées à travers une partie du territoire de la Confédération suisse. “ Les rares exemples „, dit Oppenheim, “ de cas dans lesquels, pendant le cours du XIXe siècle, des Etats tout en

(1) G. F. de Martens, éd. Vergé, note sur le § 310.
(2) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 494 et suiv.

prétendant rester neutres, ont livré passage à l'un des belligérants, ont conduit à la guerre entre le neutre et l'autre belligérant „ (1).

S'il en est ainsi de la neutralité ordinaire, si un belligérant ne peut violer le territoire neutre et y faire passer ses troupes, sous prétexte de nécessité, si cette règle est enseignée par la Ve Convention de La Haye pour la neutralité en général, si l'Etat neutre par conséquent doit s'y opposer même en cas où sa neutralité est libre, à plus forte raison en est-il de même lorsqu'il s'agit d'une neutralité obligatoire. Et si l'Etat neutre doit s'opposer à ce qu'un belligérant traverse simplement son territoire pour assaillir l'ennemi en un point faible, à plus forte raison l'Etat neutre doit-il s'opposer à ce qu'un belligérant se fasse du territoire neutre une base permanente d'opérations contre son adversaire, en même temps qu'un centre d'approvionnements. La Belgique ne pouvait donc répondre que par un refus à la proposition de paix que lui fit le Gouvernement allemand le 9 août 1914. Que comportait cette proposition? Non seulement elle n'offrait aucun dédommagement à la Belgique pour les immenses dommages que lui avaient causés la violation de son territoire et l'injuste agression dirigée contre elle. Mais l'Allemagne, tout en assurant encore *solennellement* qu'elle n'avait pas l'intention de s'approprier le territoire belge et que cette intention était bien réelle, n'offrait de l'évacuer qu'aussitôt que *l'état de la guerre le lui permettrait.* Les évènements qui ont suivi ont montré ce que cela comportait. La Belgique a été occupée ou pour mieux dire exploitée militairement pendant toute la durée de la guerre mondiale et jusqu'à ce que les Allemands en fussent chassés par les alliés. Accepter de pareilles propositions n'eût pas été de la part de la Belgique remplir loyalement ses obligations internationales. Elle n'a pas hésité (2).

(1) Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 323.

(2) Il n'y a pas lieu de discuter dans notre revue d'ensemble les arguments par lesquels le Gouvernement allemand s'est efforcé de démontrer bien tardivement que la Belgique aurait elle-même méconnu ses devoirs d'Etat neutre, dès avant la guerre, de sorte qu'à l'insu, du reste, de l'Allemagne, l'agression de celle-ci aurait

996. Une certaine antinomie semble exister entre l'article 2 de la Convention et l'article 7. L'article 2 interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une Puissance neutre non seulement des troupes mais des convois soit de munitions, soit d'approvisionnements. Et l'article 5 oblige le neutre à s'y opposer. D'autre part l'article 7 déclare qu'une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, *pour le compte d'un belligérant*, d'armes, de munitions et en général de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte. Or, on sait que, dans le cours de la guerre mondiale le Gouvernement anglais s'est plaint de ce que le Gouvernement hollandais eût laissé passer par le Rhin, l'Escaut et le canal de Terneuzen, une quantité considérable de bateaux chargés de sable et de gravier du Rhin, ces matériaux étant employés par l'autorité militaire allemande à fabriquer le béton dont elle se servait pour consolider les abris et les tranchées des soldats. Le Gouvernement hollandais ne parut point contester que, si telle était la destination de ces matériaux, il était tenu d'empêcher leur transit par ses voies navigables ; mais sur la foi des allégations de l'autorité allemande, il objecta qu'ils servaient simplement à la réfection des routes, c'est-à-dire à un usage purement civil, ce qui fut nettement contesté par le Gouvernement anglais. Pour qui connaît la Flandre où ces immenses quantités de gravier étaient envoyées ou débarquées, il était certain qu'elles ne pouvaient être destinées à la réfection des routes, par la raison toute simple que l'on n'y connaît que des routes pavées et qu'il n'y existe pas de routes de gravier sauf peut-être quelques kilomètres. Quel-

été justifiée. Le procès a été plaidé devant le tribunal de la conscience publique du monde civilisé, et nous ne croyons pas nous tromper en constatant que l'Allemagne l'a perdu. Que reprochait-elle à la Belgique? D'avoir forfait à ses devoirs de neutre, en faisant une convention avec l'Angleterre pour la défense de sa neutralité. Elle l'eût fait qu'elle en aurait eu cent fois le droit. Mais il a été démontré d'une manière irrécusable qu'elle ne l'a pas fait à raison de scrupules peut-être exagérés ou d'un excès de confiance dans les assurances de l'Allemagne. Et rien n'est plus propre à démontrer cette confiance, et les défiances injustifiées des hommes d'Etat belges vis-à-vis de la France et de l'Angleterre que la correspondance diplomatique des agents Belges à l'étranger si maladroitement publiée plus tard par le Gouvernement allemand lui-même.

ques officiers Hollandais furent cependant envoyés en Flandre près du théâtre de la guerre, mais les nécessités militaires ne permirent aux autorités militaires allemandes de les autoriser à faire qu'un examen très incomplet et très superficiel. Néanmoins les transports de graviers furent alors limités. Aujourd'hui l'on sait avec certitude que ces matériaux servaient à fabriquer le béton des tranchées et des abris allemands. Mais on est conduit à se demander si, dans cette hypothèse, la Hollande, Etat neutre, était obligée comme elle paraît l'avoir admis, de s'opposer à ces transports. Nous estimons devoir répondre affirmativement. La différence entre le transit que l'article 2 interdit, que l'Etat neutre en conséquence ne peut tolérer, et celui auquel l'Etat neutre ne peut s'opposer d'après l'article 7, est que l'article 2 prévoit le cas où l'Etat belligérant organise lui-même des *convois* d'armes ou de munitions, ce qui suppose à la fois son initiative organisatrice et de très fortes quantités de matériaux de ce genre, tandis que l'article 7 envisage le cas où des initiatives privées, soit après accord préalable avec un belligérant, soit même sans accord quelconque fournissent par esprit de lucre des armes ou des munitions à un belligérant. Dans l'espèce qui a donné lieu aux réclamations des Alliés, l'autorité allemande avait organisé de véritables convois de bateaux chargés uniquement de graviers dont la destination n'était pas douteuse. C'était le cas d'appliquer l'article 2 et non l'article 7.

SECTION II

Usage du territoire neutre pour enrôlements, recrutements, etc.

997. Avant d'examiner l'article 3 qui concerne un usage spécial du territoire neutre, nous nous occuperons de l'article 4 qui se rattache d'une manière plus étroite au principe de l'article 2. L'article 4 dispose que : « Des corps de combattants ne peuvent être formés, ni des bureaux d'enrôlement

ouverts, sur le territoire d'une Puissance neutre au profit des belligérants. „ Ici encore la Conférence de la Paix de 1907 n'a fait que consacrer un principe universellement accepté et dont on trouve du reste l'affirmation nette dans diverses proclamations sur les devoirs de la neutralité (voir entre autres les *Foreign Enlistments Acts* anglais). Mais l'article 6 contient une disposition que l'on peut considérer comme restrictive ou plutôt comme interprétative de l'article 4, comme aussi de l'article 2. " La responsabilité d'un Etat neutre n'est pas engagée par le fait que des individus passent isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants. „ M. Rechid Bey, le délégué de la Turquie, a demandé quelle serait la limite assignée à ces passages de frontière. Il se préoccupait du cas des individus qui, après l'avoir franchie isolément, se réuniraient de l'autre côté. Le rapporteur M. le colonel Borel, délégué de la Suisse, a répondu en termes très nets : " Ce que le projet prohibe, ce que l'Etat neutre *doit* empêcher, c'est la formation, l'organisation de corps ou bandes *sur son territoire*. Si, des individus passant la frontière ou s'apprêtant à la franchir, leur nombre, leur attitude, leur défilé continu, permettent de constater l'existence d'une organisation qui, jusqu'alors, aurait échappé à la surveillance des autorités, l'Etat neutre *devra* faire son possible pour arrêter la formation de pareilles bandes sur son territoire. En revanche, ce que font au delà de la frontière les individus qui l'ont franchie isolément n'engage en rien la responsabilité de l'Etat neutre, lequel n'est tenu de réprimer que les actes commis sur son propre territoire „ (1). Cette réponse ne laisse rien à désirer au point de vue de la précision. Mais il est bon de remarquer que le projet allemand tendait à faire consacrer le principe que les Etats neutres devaient interdire à leurs ressortissants de s'engager dans les rangs d'un belligérant, et que la Délégation allemande l'a abandonnée en présence de l'opposition qu'elle avait rencontrée (2). Il faut donc tenir pour

(1) *Documents,* t. III, p. 36.
(2) *Documents,* t. III, p. 55.

constant que l'Etat neutre n'est nullement obligé de défendre à ses ressortissants de s'engager dans les troupes d'un belligérant. Cela ne constitue du reste pas une innovation. S'il est vrai que certains Etats ont poussé le respect de la neutralité jusques-là, l'on n'admet pas en droit international qu'ils y soient obligés. Mais, bien que la Convention ne le dise pas, et l'on n'a certes pas eu la prétention d'en faire un code complet des droits et devoirs de la neutralité, il est manifeste qu'un Etat neutre ne pourrait ni mettre à la disposition d'un Etat belligérant ses officiers en service actif, pour diriger même de loin les opérations militaires de celui-ci, ni même leur permettre de lui rendre des services de ce genre. Ils forment une partie de sa puissance publique, de sa puissance militaire, dépendent directement de lui, et leur permettre des actes de ce genre c'est prêter indirectement, et même plus qu'indirectement, aide et assistance à un belligérant. Pour le surplus si l'Etat neutre n'est pas obligé d'empêcher ses ressortissants d'aller s'engager dans l'armée d'un belligérant, à plus forte raison ne doit-il pas s'opposer à ce que les ressortissants d'un belligérant rentrent dans leur patrie pour y accomplir leur devoir militaire.

SECTION III

Installation d'appareils radiotélégraphiques ou autres.

998. C'est encore un devoir actif et non un devoir de pure abstention qu'impose à l'Etat neutre l'article 3 de la Convention, combiné avec l'article 5. L'article 3 interdit aux belligérants : *a*) d'installer sur le territoire d'une Puissance neutre une station radiotélégraphique ou tout appareil destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer ; *b*) d'utiliser toute installation de ce genre établie par eux avant la guerre sur le territoire de la Puissance neutre dans un but exclusivement militaire, et qui n'a pas été ouverte au service de la correspondance publique. Ce qui est aux termes de cet article

un devoir d'abstention pour les belligérants implique, par application de l'article 5, un devoir d'action pour l'Etat neutre, celui de s'opposer à tout acte de ce genre de la part d'un belligérant. Nous préciserons tout d'abord la portée de ces dispositions et nous examinerons ensuite si elles apparaissent comme des conséquences logiques des principes généraux du droit international sur les droits et les devoirs des neutres, à défaut d'usages internationaux qui puissent s'être établis en cette matière essentiellement neuve, puisqu'il s'agit de l'utilisation d'inventions récentes en vue de la guerre.

999. La première de ces dispositions a été proposée par la Délégation britannique, la seconde par la Délégation du Japon. Elle est fort claire. Dans ses termes généraux, *tout autre appareil*, elle vise même les câbles télégraphiques et téléphoniques et, par cela même qu'elle implique pour les Etats belligérants l'interdiction de placer des appareils de ce genre *pendant la guerre* (car il ne peut être question de leur imposer cette interdiction pendant la paix), elle entraîne pour l'Etat neutre, aux termes de l'article 5, l'obligation de s'y opposer. “ L'inviolabilité du territoire de l'Etat neutre est incompatible „, comme l'a fait très justement observer le rapporteur, “ avec l'utilisation de ce territoire par un belligérant à l'aide d'un des moyens que vise l'article 3 „ (1). Le rapporteur a insisté, dans son rapport à la Commission d'examen, sur la différence qu'il y a entre le cas visé par l'article 3 dans son ensemble et celui visé par l'article 8 dont il sera question plus loin. “ Le premier de ces articles vise l'installation de stations ou d'appareils par les parties belligérantes sur le territoire de l'Etat neutre, ou l'usage de stations ou appareils qu'elles auraient établis en temps de paix sur ce territoire *dans un but exclusivement militaire* et sans les ouvrir au service public. L'article 3 a trait aux services publics exploités en pays neutre soit par l'Etat neutre, soit par des compagnies ou particuliers. „ Cette explication serait

(1) *Documents*, t. III, p. 53.

peut-être de nature à jeter quelque obscurité sur la portée de l'alinéa 1[er] de l'article 3, et l'on pourrait se demander si les mots dans un *but purement militaire* visent même l'*installation* des stations et des appareils dont il s'agit, ce qui aurait pour conséquence que cette installation ne serait interdite aux belligérants, même en temps de guerre, que si elle a lieu dans un but purement militaire. Mais, dans le texte voté, la disposition relative à l'installation est générale et l'interdiction est absolue. La disposition relative à l'utilisation, en temps de guerre bien entendu, des installations déjà établies est une disposition nettement séparée. Les belligérants ne pourront se servir de ces installations, établies par eux en temps de paix, dans un but exclusivement militaire et *sans les ouvrir au service public.* Ces derniers mots impliquent nécessairement que c'est l'utilisation qui ne peut pas avoir lieu dans un but exclusivement militaire. Ces installations doivent être ouvertes au service public. Si elles sont ouvertes au service public, non seulement elles répondront aux besoins des populations de l'Etat neutre, mais elles procureront en général aux deux belligérants les mêmes avantages.

1000. Nous estimons que cette réglementation est parfaitement en harmonie avec les principes généraux du droit international et n'en constitue que l'application à une matière relativement nouvelle, au moins en ce qui concerne la téléphonie et surtout la télégraphie sans fil. Lors de sa session de Gand en 1906, l'Institut de droit international s'est occupé spécialement de la question en ce qui concerne la télégraphie sans fil et des devoirs des neutres en ce qui concerne cette matière nouvelle. La disposition de l'article 8 de son Règlement sur le régime des aérostats et de la télégraphie sans fil déclare que l'Etat neutre n'est pas obligé de s'opposer au passage au dessus de son territoire d'ondes hertziennes destinées à un pays en guerre. Cette disposition est identique à celle de l'article 9 alinéa 2 du projet de M. Paul Fauchille. Lorsqu'on analyse la discussion d'ailleurs un peu confuse qui s'est engagée sur l'article 9, on constate

qu'aucune objection n'a été formulée contre cette partie de l'article, laquelle est devenue l'article 8 dans le texte définitivement adopté. Au surplus il semble que l'on imposerait au neutre une tâche bien difficile si l'on adoptait un principe contraire et l'on ne rencontre rien de tel dans la Convention de La Haye. Mais l'article 9 du Règlement de l'Institut dit que " l'Etat neutre a le droit et le devoir de fermer ou de prendre sous son administration l'établissement d'un Etat belligérant qu'il avait autorisé à fonctionner sur son territoire ", et malgré l'intitulé du Règlement, il semble qu'il n'y ait aucune raison pour ne pas appliquer le même principe aux établissements qui ne seraient destinés qu'aux communications télégraphiques ou téléphoniques ordinaires, s'il arrivait d'aventure qu'ils appartinssent à un Etat belligérant. L'article 3 de la Convention de La Haye ne vise pas seulement les stations radiotélégraphiques, mais *tout appareil* destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre et sur mer. A part les imperfections de rédaction qu'elle présente, cette disposition nous paraît préférable à celle suggérée par l'Institut, non seulement parce qu'elle est à la fois plus générale, en tant qu'elle embrasse tous les appareils destinés au genre de communications qu'elle prévoit et plus restrictive, en tant qu'elle ne concerne que les communications adressées par un Etat belligérant à ses armées ou à ses flottes. Mais il ne faut pas se faire illusion. L'ingéniosité des belligérants leur rendra toujours possible de communiquer d'un pays neutre avec leurs forces militaires. Les Etats neutres rempliront sans nul doute amplement leur devoir en s'y opposant dans la mesure déterminée par la Convention.

SECTION IV

Pas d'obligation pour la Puissance neutre d'interdire l'exportation ou le transit d'objets qualifiés contrebande de guerre.

1001. Cette question présente une importance capitale. Une Puissance neutre est-elle tenue d'empêcher l'exportation

ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte. La Conférence de la Paix ne lui impose pas cette obligation. C'est une question qui se rattache de fort près à celle du transport de la contrebande de guerre dans la guerre maritime et qui, au point de vue des principes, s'identifie pour ainsi dire avec cette dernière. Aussi l'article 7 de la XIIIe Convention relative à la neutralité dans la guerre maritime édicte-t-il une disposition identique, comme le faisaient déjà prévoir les mots : tout ce qui peut être utile à une armée *ou à une flotte*. Il y a cependant une différence dans les situations, dans les conséquences de ce principe. Si l'Etat neutre n'est pas tenu de s'opposer à ce que les navires de commerce de ses ressortissants transportent de la contrebande de guerre pour le compte de l'un des belligérants, cette entreprise aventureuse est pleine de dangers pour ceux qui s'y engagent. Ils s'exposent (et l'Etat neutre les y laisse exposés), à la saisie, à la capture, à la confiscation de la cargaison et souvent du navire lui-même. L'Etat belligérant qui en souffre a donc le moyen de s'y opposer. Il n'en est pas tout à fait de même, lorsque dans la guerre terrestre, l'Etat neutre permet que, de son territoire, des étrangers ou même des ressortissants expédient des armes ou munitions *ou toutes autres choses utiles* aux armées ou aux flottes d'un Etat belligérant, dont le territoire est limitrophe. Ils le feront sans le moindre danger pour eux. L'Etat neutre n'est pas tenu de l'empêcher. Une proposition japonaise tendait à ce qu'il fut obligé de s'opposer à ce que l'on constituât sur son territoire des bases d'approvisionnements pour l'un des belligérants. Mais la Délégation japonaise n'a pas insisté et le texte a été approuvé tel qu'il avait été formulé primitivement. Comment se justifie ce principe? Le rapporteur a dit qu'il est “ justifié par lui même indépendamment des raisons pratiques qui militent en sa faveur „. En principe, les Etats neutres et leurs populations n'ont pas à souffrir d'une guerre qui leur est étrangère. Dès lors on doit réduire au strict nécessaire les charges

qu'elle leur impose, les restrictions qu'elle met à leur liberté d'action. Il n'y a pas de raison pour prohiber ou entraver le commerce des habitants de l'Etat neutre, même à l'égard des articles que mentionne le texte précité. Voilà pour ce qui concerne le principe et, se plaçant au point de vue pratique, le rapporteur ajoute que : " Toute obligation qu'en cette matière l'on prétendrait mettre à la charge de l'Etat neutre ferait surgir dans la pratique les plus grosses difficultés et créerait des entraves inadmissibles au commerce en général. „ Le rapporteur réserve toutefois les droits des belligérants. " Ce commerce sera pratiqué par les intéressés à leurs risques et périls et il appartiendra aux belligérants de prendre, à cet égard, toutes les mesures qu'ils jugeront nécessaires dans les limites tracées, soit par des stipulations internationales, soit par les principes reconnus du droit des gens „ (1). En somme, la Conférence de La Haye applique, en matière de commerce de contrebande de guerre terrestre entre les sujets d'un pays neutre et un Etat belligérant, exactement les mêmes règles qu'en matière de commerce de contrebande de guerre par mer. Ce genre de commerce n'est pas considéré comme licite en lui-même, mais l'Etat neutre n'a pas le devoir de l'empêcher. Il n'a pas à prendre à sa charge l'obligation de faire la police au profit des belligérants. Il laisse aux belligérants pour ainsi dire carte blanche vis-à-vis des sujets neutres qui s'y livrent. Ils le feront à leurs risques et périls et il appartiendra aux belligérants de prendre à cet égard toutes les mesures qu'ils jugeront nécessaires, dans les limites tracées par les stipulations internationales ou par le droit de gens. C'est donc un système mixte, un système transactionnel que la Conférence adopte. Après avoir dit que ce commerce ne doit pas être entravé, après avoir invoqué le grand principe de la liberté du commerce, le rapporteur dit qu'au regard de belligérants il n'est pas licite et qu'ils pourront l'entraver.

1002. On ne s'est pas aperçu, nous l'avons dit, que, si les usages internationaux offrent un moyen facile à un Etat

(1) *Actes et documents*, t. III, pp. 55 et 56.

belligérant de remédier aux désavantages qui en résultent pour lui dans la guerre maritime, il n'en est pas de même dans la guerre terrestre et pour le commerce terrestre de la contrebande. Aussi des Etats neutres, particulièrement soucieux de n'avantager aucun des belligérants, ont-ils interdit parfois à leurs ressortissants le transit, et souvent même l'exportation d'armes et de munitions de guerre et de certains objets très utiles pour la guerre, vers un Etat belligérant limitrophe. C'est ainsi que lors de la guerre franco-allemande de 1870, un grand nombre de pays neutres du continent : l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas ont prohibé d'une manière générale l'exportation et le transit des chevaux, armes et munitions de guerre. Le Gouvernement belge a été plus loin : il a prohibé l'exportation et le transit d'autres marchandises d'une utilité moins immédiate et moins spéciale pour la guerre, par exemple des avoines, foin, paille et autres fourrages. (Loi belge du 9 septembre 1870.) Déjà, lors de la guerre de Crimée, la Prusse avait interdit le *transit* des armes et munitions de guerre, *tout en permettant l'exportation des produits de sa propre industrie.* Mais, quelque opinion que l'on puisse avoir sur l'opportunité de ces mesures, il est certain que, d'après la doctrine généralement admise en droit international dès avant la Convention de La Haye de 1907, un Etat neutre n'a pas l'obligation d'édicter de semblables interdictions, même s'agissant du commerce terrestre de contrebande de guerre, et malgré l'impossibilité dans laquelle peut se trouver un Etat belligérant de l'entraver ou de l'empêcher sans dépasser les limites de ce que lui permet le droit des gens. Est-ce un bien ? Est-ce un mal ? On peut hésiter sur la solution de la question. Mais, dans tous les cas, comme un Etat belligérant se trouve à peu près sans défense vis-à-vis de la contrebande de guerre par voie terrestre, de la part des sujets d'un Etat neutre limitrophe, et comme celui-ci a tout au moins incontestablement le droit, sinon le devoir, de décréter certaines interdictions de ce genre, il agira souvent très sagement en le faisant, ne fût-ce

que pour éviter à un Etat belligérant la tentation dangereuse d'user de certains moyens de pression qu'en principe on ne peut approuver (1). Quoi qu'il en soit, il est certain que l'article 7 de la Convention n'a rien innové en cette matière. Quant au fondement rationnel de la doctrine et de la pratique générale en ce qui concerne la contrebande de guerre, même dans la guerre maritime, nous l'examinerons d'une manière approfondie plus loin.

SECTION V

Usage, par les belligérants, des câbles télégraphiques ou téléphoniques, etc. — Pas d'obligation pour l'Etat neutre de l'interdire ou de le restreindre.

1003. L'article 8 de la Vᵉ Convention de 1907, porte : " Une Puissance neutre n'est pas tenue d'interdire ou de restreindre l'usage, pour les belligérants, des câbles télégraphiques ou téléphoniques, ainsi que des appareils de télégraphie sans fil qui sont, soit sa propriété, soit celle de compagnies ou de particuliers „. Nous avons été amené incidemment à nous occuper de cet article en commentant l'article 3, et nous n'avons rien à ajouter à nos observations sur sa portée. Nous relèverons cependant une réserve qui a été faite par Son Excellence Lord Reay au nom de la Délégation britannique et qui ne nous paraît pas très claire, bien que, d'après le rapporteur, le Colonel Borel, elle ait rencontré l'assentiment unanime de la Commission. C'est que : " la liberté d'un Etat neutre de transmettre des dépêches, au moyen de ses fils télégraphiques sur terre, de ses câbles sous-marins, ou de ses appareils radio-télégraphiques, n'implique pas la faculté d'en user ou d'en permettre l'usage pour prêter une assistance manifeste à l'un des belligérants „. Malgré la déclaration du Colonel Borel, il faut bien reconnaître que cela n'a nullement été spécifié dans le texte, et

(1) V. *Revue de droit international*, t. II, dissertation de Westlake, p. 614 et *Chronique du droit international*, par Rolin-Jaequemyns, pp. 613 et suiv.

les procès-verbaux ne constatent pas l'assentiment unanime de la Commission. S'il est bien certain que l'Etat neutre n'aura pas le droit de se servir des appareils en question *pour prêter* une assistance manifeste à l'un des belligérants, on ne voit pas trop comment il pourrait en contrôler l'emploi par les belligérants même dans un intérêt militaire, ou l'usage par des particuliers quelconques en faveur des belligérants ou de l'un deux.

La Conférence de La Haye laisse cependant liberté entière à la Puissance neutre d'interdire ou de restreindre l'usage pour les belligérants des appareils en question. Elle le peut, elle ne le doit pas, de même que pour l'exportation et le transit de la contrebande de guerre. Mais par l'article 9 elle prescrit comme de raison l'égalité de traitement des belligérants par la Puissance neutre.

SECTION VI

Egalité de traitement

1004. L'article 9 alinéa 1 est clair : " Toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par l'Etat neutre à l'égard des matières visées par les articles 7 et 8 devront être uniformément appliquées par lui aux belligérants. „ Cette disposition n'a que le défaut de laisser supposer qu'il n'en serait pas ainsi de toutes les mesures restrictives ou prohibitives que le neutre a la faculté mais non l'obligation de décréter, tandis que c'est là une conséquence du devoir d'impartialité sainement entendu. Lorque l'Etat neutre permet à ses sujets ou à des étrangers résidant sur son territoire de prendre du service dans les armées de l'un des belligérants, il ne peut leur défendre de s'engager au service de l'autre. Cela serait contraire à la règle de l'impartialité. Nous irons même plus loin en ce qui nous concerne. Lorsqu'un Etat neutre a législativement décrété, avant la guerre, que ses ressortissants ne pourraient s'engager comme volontaires si une guerre venait à éclater entre

d'autres Etats, au service de l'un des bellligérants, il se pourrait qu'il violât le devoir d'impartialité en permettant brusquement à ses ressortissants de prêter leurs services fût-ce *à l'un et à l'autre*, parce que ce changement de règle et de système pourrait être beaucoup plus favorable à l'un d'eux et prendrait l'aspect d'un avantage fait à l'une des parties. L'Etat belligérant dont la cause est plus sympathique aux ressortissants des neutres, soit par suite d'affinités de race soit pour toute autre cause, ou dont l'armée est moins nombreuse, bénéficierait seul de ce changement de système de la part d'un Etat neutre.

1005. L'article 9 alinéa 2 étend encore l'obligation consacrée par l'alinéa 1 et c'est de nouveau d'un devoir actif qu'il s'agit. Non seulement l'Etat neutre ne peut pas prendre une mesure restrictive ou prohibitive vis-à-vis de l'autre, et, par conséquent, il ne peut pas interdire ou restreindre l'usage par l'un des belligérants des câbles télégraphiques ou téléphoniques, ainsi que des appareils de télégraphie sans fil qui sont soit sa propriété, soit celle de compagnies ou particuliers, sans étendre cette prohibition à l'autre belligérant, mais il est obligé de veiller à ce que les compagnies ou les particuliers, qui seraient propriétaires de ces appareils, observent la même règle d'impartialité (art. 9 al. 2). C'est peut-être une exagération. On pourrait être entrainé très loin en s'engageant dans cette voie de suveillance et de répression à outrance, en ce qui concerne les manifestations de sympathie des particuliers pour la cause de l'un des belligérants. C'est sur la proposition du baron Marshall de Bieberstein, premier délégué d'Allemagne, que cette règle a été adoptée. La délégation britannique par l'organe de Lord Reay, l'a vainement combattue. Il a paru à la majorité de la Commission dit le rapport de M. Borel (1) que " dans un service, comme celui de la transmission de dépêches par voie de télégraphes ordinaires, du téléphone ou de la télégraphie sans fils, l'Etat neutre doit non seulement pratiquer

(1) *Actes et documents*, t. III, p. 57.

lui-même l'impartialité vis-à-vis des belligérants, mais aussi faire en sorte que son exemple soit suivi par les compagnies ou les particuliers propriétaires de cables télégraphiques ou téléphoniques, ou d'appareils de télégraphie sans fil. „ La majorité de la Commission n'a donc pas entendu proclamer le principe que toujours, et en toutes matières, l'Etat neutre soit obligé d'imposer à ses ressortissants une impartialité aussi rigoureuse, aussi absolue que la sienne, et nous ne croyons pas qu'en fait on ait jamais été jusque là. Mais il lui a paru que l'on devait pousser la rigueur à ce point s'agissant d'un service tel que celui des télégraphes, des téléphones, etc... Pourquoi ? La Commission ne nous le dit pas. *Il lui a paru* qu'il en devait être ainsi ! On peut cependant, semble-t-il, indiquer un motif qui expliquerait cette rigueur particulière. C'est qu'en général, quand des particuliers ou des compagnies entreprennent un service de ce genre pour les besoins du public, ils ne le font et ne peuvent le faire, dans la plupart des pays, qu'en vertu d'une concession de l'Etat, qui se trouve ainsi investi d'un pouvoir de surveillance et de contrôle sur le fonctionnement de ce service et peut en subordonner la concession à certaines conditions.

SECTION VII

Effets de la résistance opposée par l'Etat neutre à la violation de son territoire.

1006. L'article 10 de la Ve Convention de La Haye n'impose pas aux Puissances neutres un devoir nouveau. Cet article, dû à une proposition de la Délégation belge, dispose simplement que : “ Ne peut être considéré comme un acte hostile le fait, par une Puissance neutre, de repousser, même par la force, les atteintes à sa neutralité. „ Mais il ne faut pas se faire illusion et l'on se figurerait à tort qu'il en résulte que l'état de guerre ne pourra pas exister entre la Puissance neutre et le belligérant qui se sera rendu coupable d'une agression violente contre la Puissance neutre et persiste à

envahir son territoire, et que si le neutre persiste dans sa résistance, il n'y aura pas alors en présence deux belligérants soumis aux lois de la guerre, malgré l'évidente injustice de la cause de l'un d'eux. Le législateur international a évidemment eu en vue le cas où une atteinte passagère à la neutralité a été repoussée et réprimée avec succès. Une troupe armée de l'un des belligérants a franchi la frontière. Les forces militaires de la Puissance neutre l'ont repoussée, ou ont même procédé au désarmement et à l'internement des soldats qui la composent. Cet acte ne sera pas considéré comme un acte hostile et ne justifiera nullement une déclaration de guerre. Mais s'en suit-il que l'Etat neutre ne sera pas malgré lui un Etat belligérant, si la guerre lui est néanmoins déclarée et s'il continue à lutter pour le maintien de sa neutralité et de son indépendance? Il est évident que non, et si nous croyons nécessaire de le dire, c'est parce que dans le cours de la guerre actuelle, certains internés Belges en Hollande se sont imaginé pouvoir déduire de cet article que la Belgique, tant qu'elle ne faisait que défendre sa neutralité, ne pouvait être envisagée comme belligérante, ses actes ne pouvant être considérés comme des actes hostiles. Si la guerre lui est déclarée et si elle résiste, la Puissance neutre est par le fait belligérante, mais une belligérante dont le bon droit est manifeste.

CHAPITRE II

Du droit d'asile en pays neutre et de l'internement.

1007. Deux articles de la Ve Convention de La Haye déterminent les devoirs de l'Etat neutre en ce qui concerne les troupes appartenant aux armées belligérantes qu'il veut bien recevoir sur son territoire. Il n'est pas obligé en effet en droit strict de leur donner asile. Mais il est contraire aux usages modernes qu'il les repousse et l'on considère en général comme un devoir d'humanité de les accueillir. Les articles 11 et 12 de la Convention disposent comme suit :

Article 11. — La Puissance neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes, les internera, autant que possible, loin du théâtre de la guerre. Elle pourra les garder dans des camps et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet.

Elle décidera si les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

Art. 12. — A défaut de convention spéciale, la Puissance neutre fournira aux internés, les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité.

Bonification sera faite, à la paix, des frais occasionnés par l'internement.

1008. Les règles très précises établies par la Convention en ce qui concerne l'asile et l'internement en pays neutre ne diffèrent pas sensiblement de celles qui étaient suivies antérieurement. Il y a cependant quelques lacunes dans ces dispositions qui ne concernent du reste que l'asile dans la guerre terrestre. C'est ainsi que, tout d'abord, ces règles ne disent pas dans quelles conditions doivent se trouver des troupes appartenant à un des Etats belligérants pour pou-

voir compter sur l'asile en pays neutre. M. Kleen, dans son grand ouvrage sur la neutralité, dit que : “ donner refuge non seulement aux troupes chassées ou battues, mais encore à celles qui ne sont qu'*affaiblies* ou *en danger*, ainsi que le veut Creasy (§ 550), serait évidemment pousser l'asile jusqu'au degré de sensibilité qui ne se concilierait plus avec la neutralité. Toute troupe qui revient du feu est affaiblie et elle est en danger devant chaque ennemi qui ne lui est pas inférieur „ (1). Nous n'admettons pas la distinction délicate que fait le savant auteur et c'est avec raison que la Convention de La Haye n'en dit mot. Elle imposerait à l'Etat neutre une tâche vraiment bien difficile. Les troupes ou les soldats isolés qui cherchent refuge en pays neutre sont vraisemblablement mieux à même que l'Etat neutre d'apprécier la nécessité de recourir à ce moyen de salut suprême, et ce n'est apparemment pas pour goûter les douceurs de l'internement qu'ils s'y résigneront. Bien que l'internement soit préférable à la captivité en pays ennemi, il implique un exil et une quasi-captivité qui manquent de charme. Nous ne croyons pas du reste que l'on se décide à la subir, quand on est encore capable d'une résistance sérieuse, et nous pensons qu'il n'y en a pas d'exemple, comme il n'y a pas d'exemple d'un asile sollicité et refusé. Voit-on les commandants des forces neutres échelonnées à la frontière obligés de s'assurer au préalable que les troupes belligérantes demandant asile ne sont plus en état d'opposer une résistance sérieuse? Il leur faudrait pour cela juger, par un sérieux examen, de leur état moral et physique et connaître l'importance des forces ennemies par lesquelles elles sont menacées.

1009. L'article 11 ne fait aucune distinction. Il est certain que l'obligation d'interner s'applique même aux blessés et aux malades. Il n'y a pas deux opinions sur ce point. Cela est du reste parfaitement conforme au droit antérieur (2). La Convention de la Croix rouge du 8 juillet 1906

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 28, note 2.
(2) V. entre autres Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 399.

autorise les belligérants à les faire prisonniers de guerre; ils ne cessent donc pas de faire partie des troupes, et l'asile en pays neutre les fait échapper à la captivité en pays ennemi. L'Institut de droit international a formellement reconnu le principe dans les résolutions qu'il a arrêtées lors de sa session de Gand en 1906. La Belgique et la Suisse se sont conformées à cette règle en 1870. La Hollande l'observe dans le cours de la guerre actuelle. Notons encore qu'aux termes de l'article 2 de la Convention de la Croix rouge du 8 juillet 1906, les belligérants peuvent s'entendre pour " remettre à un Etat neutre, du consentement de celui-ci, des blessés ou des malades de la partie adverse, à la charge pour l'Etat neutre de les interner jusqu'à la fin des hostilités ". C'est encore ce qui a été fait dans une très large mesure avec la Suisse et avec la Hollande pendant le cours de la guerre actuelle.

1010. La Convention de La Haye ne dit pas que les soldats fugitifs, les troupes battant en retraite auxquels l'Etat neutre donne asile doivent être obligés par lui de déposer leurs armes et munitions. Cela a toujours été admis et le cas a été prévu et résolu en ce sens par une déclaration de Bismarck au Gouvernement belge lors de la guerre franco-allemande. Par une convention formelle conclue le 1er février 1871, entre le général Clinchart et le général suisse Herzog, l'accès de la Suisse ne fut accordé à l'armée française de l'Est que sous la condition formelle qu'elle livrerait son artillerie, ses armes, ses équipements et ses munitions. Qu'en a-t-on fait? Les voitures de vivres et de bagages ont pu rentrer en France à vide, tandis que celles du trésor et des postes, ainsi que les caisses militaires, furent remises à la Confédération, chargée d'en tenir compte lors du règlement des dépenses. Ces objets peuvent donc constituer une garantie pour le payement des dépenses occasionnées par l'entretien et la garde des prisonniers. Dans tous les cas, les armes et les munitions sont retenues jusqu'à la paix, et c'est le traité de paix qui, sauf le droit de rétention

du pays neutre pour se couvrir de ses dépenses, règlera à qui elles doivent être remises (1).

1011. L'internement n'est pas une captivité et ne paraît pas impliquer une privation aussi rigoureuse de liberté que celle à laquelle sont assujettis les prisonniers de guerre. Si cependant on consulte les textes, la condition des internés ne paraît guère meilleure à ce point de vue. Que dit l'article 9 de la Convention relative aux Etats neutres? Que l'Etat neutre *internera* les soldats auxquels elle donne asile : " autant que possible, loin du théâtre de la guerre „ qu'il pourra " les garder dans des camps et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet. „ Et l'article 5 du Règlement de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre dit que : les prisonniers de guerre peuvent être assujettis à l'internement dans une ville, forteresse, camp ou localité quelconque, avec obligation de ne pas s'en éloigner au-delà de certaines limites déterminées " mais ils ne peuvent être enfermés que par mesure de nécessité indispensable et seulement pendant la durée des circonstances qui nécessitent cette mesure. „ Il faut bien reconnaître que c'est à peu près la même chose. Ajoutons que ces dispositions laissent, dans une large mesure, le champ libre à l'arbitraire de ceux au pouvoir desquels sont tombés les soldats d'un belligérant. S'ils sont internés dans une forteresse ou même dans un camp, ce qui sera toujours le droit de leurs maîtres temporaires, en l'absence même de dispositions spéciales, on peut bien dire qu'ils sont enfermés dans une certaine mesure. S'ils peuvent être enfermés par mesure de nécessité indispensable, il est évident que celui qui les tient en son pouvoir appréciera, par la force des choses, cette nécessité. Mais, si l'on peut craindre qu'un Etat belligérant n'abuse parfois de cette espèce de pouvoir discrétionnaire, cela n'est pas à craindre de la part d'un Etat neutre et l'expérience faite dans la guerre actuelle l'a suffisamment prouvé.

(1) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, n° 1461.

1012. Il n'est pas inutile cependant de signaler une différence assez importante entre les textes relatifs au traitement des prisonniers de guerre par les belligérants et le traitement des internés en pays neutre. L'article 11 de la Convention relative aux droits et devoirs de la neutralité dit que les *officiers* pourront être mis en liberté sur parole. L'article 10 du Règlement de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre terrestre permet, d'une manière générale, de mettre en liberté sur parole les prisonniers de guerre, par conséquent même les simples soldats. La disposition de l'article 11 de la Ve Convention sur la neutralité doit-elle être interprétée restrictivement? L'Etat neutre ne peut-il mettre en liberté sur parole que les officiers? Ne peut-il accorder cette faveur aux sous-officiers et aux soldats? On est tenté de répondre négativement à cette question, attendu qu'il s'agit d'une exception à l'obligation d'internement imposée en général aux neutres, alors qu'un belligérant a toujours le droit de mettre en liberté, même sans engagement aucun, ses prisonniers de guerre. Il en décide à cet égard comme il l'entend. Nous croyons cependant qu'en fait, les auteurs de la disposition dont il s'agit n'ont pas songé à la question. Et voici les raisons sur lesquelles nous nous fondons.

Les articles 11 et 12 sont la reproduction littérale des articles 53 et 54 de la Déclaration de Bruxelles de 1874, en ce qui concerne les soldats internés en territoire neutre. L'article 10 du règlement de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre terrestre est la reproduction littérale de l'article 31 de la Déclaration de Bruxelles en ce qui concerne la mise en liberté sur parole des prisonniers de guerre. Toutes ces dispositions ont été réunies dans le règlement des lois et coutumes de la guerre sur terre adopté en 1899. La Conférence de la Paix n'a fait autre chose que de séparer très logiquement de ce règlement, qui ne concernait que les rapports entre belligérants, les articles 57 et 58 empruntés aux articles 53 et 54 de la Déclaration de Bruxelles pour les faire figurer toujours exactement dans les mêmes termes sous les numéros 11 et 12 dans la Ve Convention relative

à la neutralité dans la guerre sur terre. Mais, à aucune époque il n'a été fait une observation quelconque de nature à expliquer pourquoi le neutre ne pourrait pas mettre les simples soldats en liberté sur parole, lorsque leur parole lui inspire confiance, alors que l'on prévoit que le belligérant leur donnera éventuellement cette marque de confiance.

Ni à La Haye ni à Bruxelles l'on n'a manifesté l'intention de traiter sous ce rapport les internés plus durement que les prisonniers de guerre. C'est plutôt le contraire. C'eût été se mettre en contradiction avec la pratique suivie. Lueder s'exprimant sur le devoir de l'Etat neutre qui accueille des soldats fugitifs dit : " Le neutre est obligé de désarmer ces fugitifs et de les contraindre à se conduire pacifiquement et dès lors éventuellement aussi d'interner les troupes dans l'intérieur de son territoire. *Ce n'est pas là une captivité de guerre* que le neutre ne peut pas infliger, mais une mesure de police, de sûreté publique, tout aussi bien que lorsqu'un Etat interne des fugitifs politiques auxquels il accorde asile „. Puis il cite le projet de Bruxelles de 1875, article 53 et 54 dont nos articles 9 et 10 sont la reproduction, mais qui consacrent évidemment une doctrine plus sévère (1). Calvo (2) constate que l'Etat neutre doit d'abord désarmer les soldats qu'il accueille, qu'il doit ensuite, par prudence, les interner, *c'est-à-dire les éloigner le plus possible* du théâtre de la guerre. " Dans les temps modernes, la règle générale veut que les soldats soient menés dans l'intérieur du pays et retenus par la puissance neutre jusqu'à la fin de la guerre „. C'est la doctrine que cet auteur adopte et il repousse avec raison celle beaucoup plus relâchée (soutenue, dit-il, par certains auteurs) d'après laquelle il peut, après les avoir désarmés, les faire sortir de son territoire d'une manière non préjudiciable à l'ennemi qui les a refoulés. En somme ces dispositions ne semblent guère avoir amélioré la situation des internés en pays neutre, au contraire. On se bornait même généralement autrefois à reconnaître le

(1) Ch. Lueder dans le *Manuel de Holtzendorff*, t. IV, p. 662.
(2) *Op. cit.*, t. IV, nº 2532.

droit d'asile des Etats neutres. On a rattaché à ce droit d'asile des obligations de garde de plus en plus étroites (1). Il est bon de répéter d'ailleurs qu'elles n'ont été l'objet d'aucune discussion.

1013. Il est des points relatifs aux internés que la V[e] Convention de 1907 passe complètement sous silence. Nous pensons qu'il faut, en général, appliquer par analogie les règles établies quant aux prisonniers de guerre, *mutatis mutandis*, c'est-à-dire en tenant compte des modifications résultant nécessairement de ce qu'ils ne sont pas au pouvoir d'un ennemi, mais sous la garde d'un ami. C'est ainsi que l'Etat neutre doit pouvoir à notre avis employer, comme travailleurs, les soldats des belligérants, tout au moins ceux internés dans un camp, à l'exception des officiers, sans que ces travaux puissent être excessifs. C'est toutefois une question controversée. Calvo et Pradier-Fodéré se prononcent pour la négative, en ce sens qu'il n'admettent pas que l'Etat neutre puisse forcer les internés à travailler, tandis que la faculté d'y forcer les prisonniers de guerre résulte bien à notre sens de l'article 6 du règlement de La Haye et est admise par la plupart des auteurs. Sans doute la situation des internés n'est pas identique à celle des prisonniers. Ils ne sont pas au pouvoir d'un vainqueur. Mais il est naturel que l'hospitalité dont ils bénéficient donne à celui qui la leur accorde certains droits et, comme le dit fort bien M. Sauser Hall (2) : " Dans les lieux de rassemblement, le travail est un tel élément de bon ordre que, pour le bien des internés et la sûreté de l'Etat neutre, il faut reconnaître à ce dernier le droit de l'imposer „. Il est évident au surplus que les travaux qui leur sont imposés doivent être adaptés à leur profession, à leurs aptitudes, à leur situation sociale. Sinon cette obligation prend le caractère d'une peine. Quant

(1) Heffter entre autres disait que le neutre doit seulement s'opposer à ce que son territoire devienne le siège d'un rassemblement ou la base d'une offensive immédiate.

(2) Sauser Hall, *Des belligérants internés chez les neutres en cas de guerre terrestre*, p. 228.

à l'attribution du prix de leur travail, nous pensons qu'il est difficile de leur appliquer la disposition finale de l'article 6, en tant qu'une partie de leur salaire seulement devrait contribuer à adoucir la position des prisonniers de guerre, et que le surplus ne doit leur être compté qu'au moment de leur libération sous défalcation des frais d'entretien. L'article 12 de la Convention relative aux neutres déclare que bonification doit être faite à la paix des *frais d'internement*. L'Etat neutre n'a guère d'intérêt par conséquent à la rétention des salaires des internés pour être affectés à cet objet, et ce système détruirait un des stimulants de l'activité des internés, la *perspective du bénéfice*. En fait, lors de la guerre franco-allemande, le Conseil fédéral suisse a décrété que les travaux des internés français ne seraient pas obligatoires. On ne leur a pas imposé le travail non plus en Belgique à la même époque, ni dans les Pays-Bas dans le cours de la guerre de 1914.

1014. En ce qui concerne l'entretien des internés, l'article 12 de la Convention sur la neutralité dans la guerre terrestre est un peu vague. La Puissance neutre doit fournir aux internés les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité. L'article 7, alinéa 2, du Règlement de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre dit que les prisonniers de guerre doivent être traités pour la nourriture, le couchage et l'habillement sur le même pied que les troupes du Gouvernement qui les aura capturés. C'est plus précis et rien ne s'oppose assurément à ce que cette disposition soit applicable aux Etats neutres. La disposition de l'article 8 du Règlement qui ne permet d'infliger que des peines disciplinaires au prisonnier qui a tenté de s'évader, et qui est repris avant d'avoir réussi, est également applicable aux internés à notre sens. Peut-être pourrait-on objecter qu'à la différence du prisonnier de guerre l'interné abuse de l'hospitalité dont il jouit, et qu'en s'évadant il peut compromettre l'Etat neutre. Mais il faut prendre en considération qu'en s'évadant pour remplir ses devoirs vis-à-vis de

sa patrie, il obéit à un sentiment noble et louable, que la responsabilité de l'Etat neutre ne peut être sérieusement engagée par des évasions isolées, puisque l'on s'évade fréquemment même des camps de prisonniers, et que l'acte du prisonnier de guerre qui s'évade pour combattre contre le belligérant qui le détient nuit plus à ce dernier que ne peut nuire au neutre l'évasion de l'interné.

1015. Il n'est pas douteux que les autres dispositions des articles 8, 9 et 10 du Règlement de La Haye concernant les prisonniers de guerre soient applicables aux internés. Il en est ainsi spécialement de l'alinéa 2 de l'article 10, dont il a été fait très loyalement et très rigoureusement application dans la guerre de 1914 par le Gouvernement français. Aux termes de cette disposition, lorsqu'un prisonnier de guerre qui a été mis en liberté sur parole viole ses engagements, son propre Gouvernement est tenu de n'exiger ni n'accepter de lui aucun service contraire à la parole donnée. Un aviateur Français dont il est inutile de rappeler le nom, mais qui avait rendu les plus grands services à l'armée française, ayant été forcé de descendre en Suisse, avait été mis en liberté sur parole sous la condition de ne pas quitter le territoire suisse. C'est la condition ordinaire. Par une lettre adressée aux autorités suisses, il avait ensuite retiré sa parole et s'était évadé. Le Gouvernement français ayant constaté que la lettre n'avait pu être remise en temps utile aux autorités suisses ordonna à cet aviateur de retourner en Suisse où on le soumit à une surveillance plus rigoureuse. Il fut même enfermé dans une forteresse dont il s'évada quelque temps après. Il est à noter que dans cette circonstance le Gouvernement a même été, s'agissant d'un interné, au delà de ce que le Règlement de La Haye prescrit s'agissant d'un prisonnier de guerre. Non seulement il a refusé ses services, mais il l'a renvoyé d'où il était venu et lui a ordonné de se livrer à l'Etat neutre, ce qui a été fait.

1016. Qu'un interné ne puisse, pas plus qu'un prisonnier de guerre (art. 11), être *contraint* d'accepter sa liberté sur

parole, bien qu'aucune disposition ne prévoie le cas, cela est trop évident pour qu'il soit besoin d'insister. Mais c'est une question un peu plus délicate que celle de savoir si les individus qui suivent une armée *sans en faire directement partie*, tels que les correspondants et les reporters de journaux, les vivandiers, les fournisseurs qui peuvent être traités comme prisonniers de guerre (art. 13) doivent être internés lorsqu'ils entrent en pays neutre. Nous n'hésitons pas à répondre négativement. Ils ne seraient même pas nécessairement *faits prisonniers de guerre*, s'ils tombaient au pouvoir de l'ennemi. L'article 13 dit simplement que, si un belligérant juge à propos de les détenir, ils ont droit au traitement des prisonniers de guerre. On a même voulu éviter, semble-t-il, de leur donner la qualification de prisonniers de guerre, bien que les procès-verbaux, trop sommaires peut-être, des discussions de la Conférence de 1899 ne nous éclairent que faiblement sur ce point, et que la proposition ait passé littéralement et sans discussion nouvelle, du Règlement de 1899 dans celui de 1907. Ce que l'on a voulu, (il eût été utile de le dire avec plus de précision), c'est permettre de détenir ces personnes provisoirement, lorsque l'on peut craindre qu'elles ne donnent des renseignements à l'ennemi. Ces motifs ne peuvent jamais justifier leur internement (1).

1017. Le texte même de l'article 14 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre terrestre s'applique aux internés en pays neutre et nous croyons qu'en fait les Etats neutres appliquent également les dispositions humanitaires des articles 15 et 16, en ce qui les intéresse, bien qu'aucune Convention internationale ne les y oblige en termes formels (2). Aucune disposition n'oblige non plus l'Etat neutre à payer aux officiers internés la solde à laquelle ont droit les officiers du même grade du pays où ils sont retenus, comme doit le faire l'Etat belligérant s'agissant des

(1) V. sur le traitement de ce genre de personnes Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, n° 1121.

(2) Sauser Hall, *op. cit.*, p. 237.

officiers prisonniers de guerre aux termes de l'article 27 du Règlement de 1907. Lors de la guerre franco-allemande un arrêté royal du 3 septembre 1870 accorda aux officiers internés en Belgique une solde allant de 3 à 10 francs par jour; aux soldats et sous-officiers tous les cinq jours fr. 0,20 à fr. 1,40. En Suisse on paye aux officiers supérieurs 6 francs, aux autres 4 francs, aux ordonnances fr. 1,25, aux sous-officiers et soldats, sans distinction de grade, fr. 0,25 par jour (1). Pendant le cours de la guerre de 1914 les officiers Belges ont reçu du Gouvernement hollandais une solde équivalente au minimum de celle des officiers hollandais de même grade.

1018. Il est vraiment superflu de dire que l'article 18 du Règlement de La Haye, aux termes duquel : " Toute latitude est laissée aux prisonniers de guerre pour l'exercice de leur religion, y compris l'assistance aux offices de leur culte et „, doit recevoir application aux internés en pays neutre. La liberté de conscience l'exige, et s'il en est ainsi même quant aux prisonniers en pays ennemi, à plus forte raison ces droits précieux doivent-ils être respectés par les Etats neutres en ce qui touche les internés. Mais il eût été bon d'étendre par une disposition formelle aux internés les dispositions de l'article 19 du Règlement de 1907 relatives aux testaments des prisonniers de guerre, aux actes constatant leur décès, à leur inhumation, bien qu'en ce qui concerne les testaments et les actes de l'état civil, les législations nationales de divers pays contiennent des dispositions particulières. En l'absence de conventions, c'est à elles uniquement qu'il faudra recourir.

1019. La Convention de La Haye sur les droits et les devoirs des neutres dans la guerre terrestre ne contient guère de dispositions précises, en ce qui concerne la question de savoir quelles sont les personnes que l'Etat neutre doit interner, lorsqu'il leur donne asile. Elle se borne, comme

(1) Sauser Hall, *op. cit.*, p. 225.

nous l'avons vu, à lui imposer cette obligation quant aux troupes appartenant aux armées belligérantes. Mais il est indubitable que cette obligation existe également qnant aux soldats isolés (1). Au surplus, s'il en était autrement, la disposition de l'article 13, alinéa 1 de la Ve Convention relative aux soldats évadés, serait complètement inutile. L'hypothèse que prévoit cet article comprend évidemment, par la généralité des termes de l'article, le cas au surplus le plus fréquent où les soldats évadés des camps de prisonniers ennemis arrivent isolément et ne forment nullement une troupe. Or la Conférence a cru devoir décider expressément qu'ils ne devaient pas être internés. Ils le seraient donc s'ils n'étaient pas des évadés. Mais la question de savoir quelles sont les personnes auxquelles s'applique le devoir d'interner présente bien d'autres difficultés que nous examinerons rapidement.

1020. Voici des soldats isolés qui se présentent à la frontière du pays neutre. Ils sont désarmés, mais en uniforme. Doivent-ils être internés. *Prima facie*, il faut répondre affirmativement et c'est la solution qu'enseignent en général les auteurs, pour autant qu'ils se soient occupés de la question (2). Si ces soldats sont déguisés, si rien ne révèle leur qualité militaire, l'Etat neutre n'a nullement l'obligation de procéder à une enquête pour vérifier leur qualité. Ce serait exagérer ses obligations. Il n'en serait autrement et l'Etat neutre ne devrait les interner que s'ils déclaraient leur qualité de militaires fugitifs. M. Sauser Hall semble être d'un avis contraire. “ Le neutre doit „, dit-il, “ accomplir ses obligations de bonne foi; il ne le ferait pas, si, dans le seul désir d'éviter des méprises, il n'essayait pas de déjouer toute fraude aboutissant à l'abus du territoire dans l'intérêt de l'un des belligérants. „ Mais c'est apprécier bien sévèrement l'acte du soldat qui cherche simplement à obtenir un asile

(1) Sauser Hall, *op. cit.*, p. 102.
(2) Bluntschli, *op. cit.*, §§ 779 et suiv. — Rolin-Jaequemyns dans la *Revue de droit international*, t. II, p. 720. — Sauser Hall, *op. cit.*, p. 102.

que l'humanité commande au neutre de ne pas lui refuser, et qui ne se déguise que pour conserver sa pleine et entière liberté d'action. C'est apprécier non moins rigoureusement les devoirs de l'Etat neutre qui ne doit interner, d'après le texte, que les troupes appartenant aux armées belligérantes, et par conséquent les individus appartenant ostensiblement à ces troupes, sans qu'aucune stipulation lui fasse un devoir d'arrêter à la frontière le premier venu habillé en civil, de l'interroger, de procéder, dans l'intérêt de l'un des belligérants, à une enquête pour vérifier s'il n'appartient pas par hasard à ces troupes.

1021. L'obligation d'interner s'applique-t-elle en ce qui concerne les francs tireurs, qu'ils réunissent ou non les conditions nécessaires pour être assimilés aux combattants réguliers? Il faut répondre affirmativement sans la moindre hésitation. Il suffit qu'en fait ils aient pris une part active à la lutte. Mais M. Sauser Hall se demande s'ils ne peuvent pas être extradés, lorsqu'ils sont vraiment des combattants irréguliers et n'auraient pas droit au traitement des prisonniers de guerre s'ils avaient été pris par l'ennemi. Pour nous cette question, qu'il résout du reste négativement, ne peut pas même se poser, existât-il un traité autorisant l'extradition des déserteurs entre l'Etat neutre et le belligérant qui réclamerait l'extradition de ces combattants irréguliers, ce qui, d'après nous, ne sera jamais ou presque jamais le cas. Ce serait en effet une extradition pour crime politique. C'est le motif principal sur lequel M. Sauser Hall base sa solution. Il en faut dire autant dans le cas de levée en masse, même lorsque ceux qui ont pris part aux hostilités dans ce cas ne réunissent pas les caractères distinctifs des combattants.

1022. Nous avons déjà dit plus haut qu'aux termes formels de l'article 13 de la Ve Convention de La Haye (1907) le prisonnier de guerre évadé qui se réfugie en pays neutre ne peut pas être interné contre son gré. Le texte est précis.

On le laissera en liberté. On peut, il est vrai, lui assigner une résidence; mais il est toujours libre de quitter le pays s'il ne lui plait pas d'accepter la résidence qu'on lui assigne. C'est là un point sur lequel M. Louis Renault a vivement insisté. Il avait fait observer tout d'abord qu'assigner une résidence à un fugitif c'était en réalité le soumettre à un internement que rien ne justifie (1). " Il faudrait „, disait-il, " spécifier avant tout que les réfugiés seront libres d'opter entre la résidence qui leur sera proposée ou leur départ du territoire. conformément à la latitude qui est laissée aux réfugiés politiques quand on leur interdit de résider à proximité de certaines frontières. „ Et M. Van den Heuvel qui avait proposé de permettre à l'Etat neutre de leur assigner une résidence, non dans l'intérêt du belligérant adverse d'ailleurs, mais dans l'intérêt de son propre ordre public, après avoir observé que l'on n'était séparé que par une différence de rédaction, a ajouté quelques instants après, qu'il ne pouvait y avoir qu'un malentendu entre M. Louis Renault et lui, que : " le fugitif qui refuse de se rendre à la résidence qui lui est assignée n'est pas prisonnier et peut quitter le pays. Il reste donc libre de choisir ce qu'il préfère. Mais, de son côté, le Gouvernement neutre doit pouvoir conserver la liberté de lui fixer une résidence en *vertu de l'obligation qui lui incombe de maintenir l'ordre et des droits que sa souveraineté lui donne sur les étrangers*. Il ne s'agissait donc nullement d'un devoir international. Aucune opposition, aucune réserve ne s'est produite et le Comité d'examen a été chargé de trouver une formule. C'est à la suite de cet échange d'observations que le texte de la proposition Van den Heuvel a été modifié. Cette proposition était conçue comme suit : " L'Etat neutre qui reçoit des prisonniers évadés, ou amenés par des troupes se réfugiant sur son territoire, peut les laisser en liberté *ou* leur assigner une résidence. „ Le texte adopté porte " qu'il les *laissera en liberté,* et que s'*il tolère leur séjour sur son territoire* il peut leur *assigner une résidence.* „ Après les observations qui avaient été échangées, il n'y a nul doute sur la

(1) *Actes de la Conférence de La Haye de 1907,* t. I, p. 143.

portée de cette disposition (1). Cette conclusion est nettement confirmée par le rapport que le colonel Borel a fait à la Conférence (2).

1023. Le même principe a été adopté en ce qui concerne les prisonniers amenés en pays neutre par des troupes fugitives. Il est parfaitement conforme à la règle adoptée par la Conférence de Bruxelles de 1874 : “ Les prisonniers de guerre qui, échappés à la captivité ou conduits par des troupes ennemies, pénètrent en territoire neutre, cessent d'être prisonniers „, à celle admise par l'Institut de droit international à la veille de la Conférence de 1907, dans sa session de Gand en 1906 : “ Les prisonniers de guerre deviennent libres par le seul fait de se trouver sur le territoire neutre „, bien que la Conférence de 1899 eût été muette sur ce point. M. Sauser Halle qui invoque en sens contraire l'autorité de Schweizer, de Fiore, de Heilborn, de Lentner, oublie de remarquer qu'ils ont exprimé cette opinion avant la Conférence de 1907. Aujourd'hui la thèse que nous soutenons n'est plus contestée et nous citerons en sa faveur Calvo, Nys, Funck Brentano et Sorel, Bonfils, Fauchille, Pillet, Kleen, lui-même qui cependant étend très loin, en général, les obligations des neutres. Les considérations théoriques que fait valoir M. Sauser Hall à l'appui de son opinion sont sans valeur en présence du texte de la Convention de 1907. Elles ne nous paraissent du reste pas suffisantes pour combattre, au point de vue des principes, la solution que la Conférence a admise. Certes il est possible, il est même probable que ces *escapés*, si nous pouvons nous servir de ce terme, reprendront du service. Mais ils ont été au pouvoir du belligérant adverse. Il n'a pu les garder et doit s'imputer à lui-même son insuccès. L'Etat neutre n'a pas à lui rendre le service de les garder en son lieu et place. Il ne pourrait le faire sans lui prêter une assistance *unneutral*. Ils ont recouvré leur liberté à leurs risques et périls, au péril de

(1) *Actes de la Conférence de 1907*, t. III, p, 56.
(2) *Actes de la Conférence de 1907*, t. I, p. 48.

leur vie. Libres ils ont pénétré en territoire neutre. L'Etat neutre n'a pas plus à les empêcher de retourner au front qu'à empêcher des nationaux quelconques d'un Etat belligérant de répondre à l'appel de leur pays et de rejoindre ses forces militaires. M. Sauser Hall cite, pour l'approuver, l'attitude prise par le Gouvernement belge en 1871 s'agissant d'un sous-officier français qui avait réussi à s'échapper de la captivité en Allemagne et qui, ayant cherché un refuge en Belgique, y a été interné, ainsi que l'arrêt de la Cour de Bruxelles du 14 février 1871 qui a rejeté sa réclamation. L'arrêt est irréprochable. La Cour s'est déclarée incompétente et elle ne pouvait faire autrement. Quant à la mesure gouvernementale, elle ne se justifierait certainement pas aujourd'hui, en présence des termes de la Convention de La Haye, et ne se justifiait même pas à cette époque, d'après les vrais principes.

La Conférence de La Haye assimile aux prisonniers de guerre qui sont parvenus à s'échapper, ceux que des troupes belligérantes, qui reçoivent elles-mêmes asile, amènent avec elles. Ils ne doivent pas non plus être internés. Cette solution s'impose peut-être encore plus pour eux que pour les prisonniers évadés.

1024. Sauser Hall, qui enseigne que les déserteurs ne doivent pas être internés, dit qu'il en est autrement des transfuges, c'est-à-dire de ceux qui ont déserté dans le but de passer à l'ennemi. Il est à observer que cette hypothèse se réalisera assez rarement. Celui qui veut déserter pour passer à l'ennemi n'a pas besoin en général de passer par un pays neutre. Il est probable que, dans le cours de la présente guerre, quelques Alsaciens-Lorrains ont déserté pour servir dans les armées françaises; cela est tout au moins possible. Mais, s'il en a été ainsi, ces désertions se seront produites au début de la guerre, lorsqu'elles étaient très faciles, et ils n'auront pas commencé à combattre docilement dans les rangs de l'armée allemande. D'assez nombreux déserteurs Allemands se sont réfugiés en Hollande dans le cours de la guerre

de 1914. L'on n'a pas constaté une seule fois, à notre connaissance, que ce fut dans une intention autre que de se soustraire aux dangers et aux misères d'une lutte qui se perpétuait désespérément. Comment du reste constater avec certitude leur intention de se mettre au service des ennemis de leur pays? Il suffira que l'on pose en règle qu'ils seront internés s'ils ont cette intention pour qu'ils ne le reconnaissent pas. Et lors même que, dans des cas exceptionnels on pourrait le constater, il est certain que l'Etat neutre en les internant prêterait assistance à l'un des belligérants et une assistance qui ne serait pas conforme à la neutralité. Par cette même raison nous considérerions comme contraire à la vraie neutralité toute convention par laquelle on s'engagerait soit à livrer, soit même à interner les déserteurs d'une des armées belligérantes. M. Sauser Hall rapporte qu'avant l'entrée de l'armée de l'Est en Suisse, en 1871, il fut convenu entre le lieutenant-colonel suisse Siber, delégué de la Confédération, et le général Clinchant que, si un armistice intervenait et aussi longtemps qu'il durerait, les soldats isolés et tous les détachements qui se présenteraient armés ou non armés aux avant-postes suisses, seraient sommés de se retirer et, en cas de refus, arrêtés et livrés au poste français le plus voisin. Le général Clinchant devait en aviser ses troupes et donner l'ordre de fusiller comme déserteurs tous les hommes ainsi remis aux grand-gardes françaises. M. Sauser dit que ces procédés lui paraissent abusifs et à peine conciliables avec une stricte neutralité. Ils ne le sont pas du tout. Il s'agissait d'une aide sollicitée par un belligérant et accordée à celui-ci par un Etat neutre, pour maintenir la discipline parmi ses troupes, et les termes des remerciements du général Clinchant le démontrèrent amplement (1).

1025. La question de savoir quel accueil on peut faire à de véritables malfaiteurs et aux maraudeurs ne présente pas de difficulté. S'ils n'ont pas la qualité de militaires, cela ne se rattache pas au droit de la guerre. Si ce sont des

(1) Sauser Hall, *op. cit.*, p. 124.

militaires, l'Etat neutre pourra ce nous semble leur refuser asile, lorsque leur culpabilité est manifeste, ou les extrader. Mais l'Etat neutre ne pourra refuser asile à des militaires, sous prétexte qu'ils auraient commis certaines violations des lois de la guerre, ni les extrader. Il doit en général se borner à les désarmer et à les interner jusqu'à la paix. Il est impossible cependant de poser ici des règles absolues et tout dépendra de la nature des faits qui leur sont reprochés. Il y aura lieu de distinguer entre les actes qui sont simplement irréguliers et ceux qui constituent de véritables crimes de droit commun. Durant la guerre de 1870, on a soutenu que des francs tireurs ne réunissaient pas les conditions nécessaires pour être assimilés à des combattants réguliers. On les a accusés, à tort ou à raison, d'avoir tiré sur des parlementaires. On a reproché à la France d'avoir employé ses troupes africaines, ce que quelques-uns considèrent comme contraire au droit international, tandis que d'autres le dénient. On a reproché à ces troupes certains excès dont en France on accusait également les troupes allemandes. L'Etat neutre n'a pas à s'ériger en juge de ces débats. Mais, s'il s'agissait de véritables meurtres ou d'actes de brigandage commis froidement par les soldats, sans ordres de leurs chefs, peut-être pour satisfaire des rancunes privées, et en dehors de toute action militaire, d'actes patents et avoués, on ne voit pas pourquoi l'Etat neutre donnerait asile à leurs auteurs, n'y étant pas obligé du reste en droit strict. On ne voit pas même pourquoi, les ayant accueillis, il ne les ferait pas juger et punir par ses tribunaux, s'ils sont compétents à cet effet, ce qui serait le cas d'après beaucoup de législations au cas où les coupables seraient ses ressortissants.

Il n'est pas possible de s'étendre davantage, dans un ouvrage général, sur les règles que doit suivre l'Etat neutre dans l'exercice du droit d'asile. Nous renverrons pour les détails à la monographie de M. Sauser Hall que nous avons déjà citée et qui contient une étude minutieuse de la matière. Peut-être même cet auteur commet-il une erreur en essayant de dicter à l'Etat neutre des règles trop précises

et trop absolues. C'est ainsi qu'il recommande de séparer immédiatement les simples soldats des officiers. On s'est trouvé très bien en Hollande, dans la guerre actuelle, d'un système diamétralement contraire et il en sera fréquemment ainsi dans les armées où règnent des rapports d'attachement entre les troupes et leurs chefs.

Tout dépendra des circonstances.

1026. La V[e] convention de La Haye ne dit mot des munitions qui peuvent se trouver en la possession des troupes ou des soldats auxquels l'Etat neutre donne asile, pas plus d'ailleurs qu'elle ne parle de leur désarmement. C'est qu'elle n'a nullement la prétention d'être un Code complet de la neutralité dans la guerre terrestre. Il en résulte simplement qu'il faut appliquer en cette matière les usages internationaux, lesquels du reste sont bien établis. L'Etat neutre doit se faire livrer l'artillerie, les armes et les munitions, en un mot, tout le matériel de guerre, qui se trouve en la possession des troupes cherchant refuge sur son territoire, à moins qu'il ne refuse de les recevoir, ce qu'il a incontestablement le droit de faire puisqu'en droit strict il a la faculté de refuser asile même aux personnes. S'il prend possession du matériel de guerre apporté par les troupes fugitives, il doit le séquestrer jusqu'à la paix. Nous n'examinerons pas la question délicate de savoir ce qui est compris dans le matériel de guerre, nous bornant à faire observer que l'on doit considérer comme en faisant partie tous les objets qui servent directement à la guerre : attelages, fourgons ou caissons de munitions d'artillerie, chevaux, mulets, etc. L'on est généralement d'avis, dit Kleen, que l'Etat neutre peut, à titre de garantie provisoire, garder le matériel, *l'argent et les autres valeurs apportées par les fuyards*, et il cite en faveur de cette opinion F. de Martens, Fergusson, Fiore, Rivier et Pillet (1). C'est excessif, en ce qui concerne spécialement l'argent et les autres valeurs apportées par les fuyards, et les auteurs auxquels ils renvoient ne disent pas cela. Lorimer,

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 36.

dans ses *Principes de droit international* (p. 273) l'admet mais seulement pour l'argent de l'Etat ce qui se conçoit à la rigueur. L'Etat neutre ne se fera donc remettre que les armes, les munitions et les sommes appartenant à l'Etat belligérant. Mais qu'en fera l'Etat neutre lors de la conclusion de la paix? Faut-il lui reconnaître un droit de rétention absolu sur le matériel de guerre aussi longtemps qu'il n'a pas été remboursé de ses frais d'entretien par l'Etat auquel appartiennent les troupes recueillies par lui? Faut-il lui reconnaître le droit de le réaliser, de le vendre au plus offrant, de se l'approprier même sur estimation, lorsque le remboursement est refusé?

C'est l'opinion générale, et c'est ce qu'enseignent notamment Calvo, Neumann, Kleen, Heiborn, Rolin-Jaequemyns, Buri, Sauser Hall, etc. (1). Cette opinion est fondée. La Suisse a du reste, exercé ce droit de rétention vis-à-vis de la France après la guerre de 1870, mais non pas il est vrai jusqu'au payement complet des indemnités, et il est à noter en outre que ce droit lui était réservé par la Convention conclue avec le général Clinchant. La Belgique ne l'a pas exercé parce qu'elle a renoncé à toute indemnité. Rien de plus équitable, semble-t-il, que ce droit de rétention par l'Etat neutre qui a rendu un service considérable au belligérant et se trouve en possession d'objets qui lui appartiennent. L'Institut de droit international à éprouvé cependant, en 1906, certains scrupules à le reconnaître, scrupules que nous partageons. On peut se demander en effet si ce droit, incontestable vis-à-vis du belligérant auquel le service a été rendu, et qui dès lors, d'après le droit international, a contracté la dette, l'est aussi lorsque ce belligérant a été vaincu, et lorsque, par le traité de paix, le vainqueur a stipulé que ce matériel lui serait remis comme butin de guerre ou ne fût-ce qu'à titre d'indemnité partielle de guerre. La réponse nous paraît être que le traité de paix est à l'égard du neutre *res inter alios acta*, que ce matériel appartenait, au belligérant qui a reçu asile

(1) Sauser Hall, *op. cit.*, p. 136. — Calvo, t. IV, § 2634. — Buri, *Revue de droit international*, pp. 636 et suiv. et pour les autres autorités Sauser Hall, *loc. cit.*

chez le neutre au moment où cet asile lui a été accordé, et qu'une aliénation ultérieure ne peut lui faire perdre son droit de rétention jusqu'à ce qu'il ait été payé. La seule objection que l'on pourrait faire et elle nous paraît insuffisante, c'est qu'en prenant possession de ce matériel, l'Etat neutre l'a fait échapper à une prise de possession par le belligérant vainqueur.

1027. L'article 14 de la Convention dispose comme suit : “ Une Puissance neutre pourra autoriser le passage sur son territoire de blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transporteront ni personnel ni matériel de guerre. En pareil cas la Puissance neutre *est tenue* de prendre les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires à cet effet. Les blessés ou malades amenés dans ces conditions sur le territoire neutre par un des belligérants et qui appartiendraient à la partie adverse, *devront être gardés* par la Puissance neutre de manière qu'ils ne puissent prendre part de nouveau aux opérations de la guerre. Cette Puissance aura les mêmes devoirs quant aux blessés ou malades de l'autre armée qui lui seraient confiés. „ La Conférence a résolu ainsi une question qui n'avait pas été solutionnée d'une manière identique par la Belgique et par la Suisse, lors de la guerre de 1870. La Belgique, sur les réclamations de la France, n'a pas accordé le passage des blessés sur son territoire après la bataille de Sedan. La Suisse a autorisé le passage sur son territoire des malades de l'armée de l'Est à l'exception des varioleux et des typhoïdes. La Conférence de La Haye, en prenant la disposition reproduite plus haut, ne s'est inspirée que de motifs humanitaires. Il en peut résulter pour les blessés et les malades une abréviation de la durée du transport et par conséquent une diminution de souffrances. Mais, lorsque l'Etat neutre use de la faculté qu'il a d'autoriser ce transport, il en résulte pour lui des devoirs de garde, devoirs actifs que la Convention a soin de préciser.

1028. On s'est demandé si, dans le cas d'une guerre civile, l'Etat neutre a également le droit d'asile, aussi bien en ce qui concerne les troupes des insurgés qu'en ce qui concerne les troupes gouvernementales, sous la charge d'interner, dans l'un et l'autre cas, les soldats qui en bénéficient, et l'on résout très généralement la question affirmativement, lorsque l'Etat neutre a reconnu aux insurgés la qualité de belligérants (1).

M. Kleen dit bien, il est vrai, qu'une insurrection ne doit jamais être reconnue comme partie belligérante, à moins d'être simultanément reconnue comme Etat, ce qui est fort contestable. Mais il convient que, si l'on a commis la faute de reconnaître une insurrection comme partie belligérante, sans que la reconnaissance de sa souveraineté y fût jointe, on ne saurait lui refuser l'asile accordé aux belligérants en général. Dès lors la question de principe, sur laquelle le savant auteur se prononce d'une façon si catégorique, perd son intérêt. L'Angleterre a reconnu, lors de la guerre de Sécession américaine, la qualité de belligérants aux Etats du Sud. Ce fut une faute d'après quelques-uns, d'après M. Nys par exemple ; mais la conséquence en fut nécessairement, on le reconnaît, de donner naissance pour l'Angleterre à toutes les obligations de la neutralité. Une guerre insurrectionnelle, lorsqu'une grande insurrection a un vrai gouvernement à sa tête, sera une véritable guerre au point de vue de la neutralité, ainsi que le fait observer Westlake (2), pour les Puissances qui auront reconnu les insurgés comme ayant les droits des belligérants, et il importe qu'il en soit ainsi dans l'intérêt de l'humanité, bien que la loi nationale du gouvernement légal ne puisse la traiter que comme une trahison, lorsque l'insurrection aura été reprimée. L'Etat qui reconnait prématurément la qualité de belligérants à des insurgés peut assumer de ce chef une certaine responsabilité parce qu'il leur donne ainsi un appui moral. Mais,

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 47. — Pillet, *Les lois actuelles de la guerre sur terre*, p. 164. — Sauser Hall, *op. cit.*, p. 161.

(2) Westlake, *op. cit.*, t. II, p. 2.

lorsqu'il l'a fait, il est tenu, s'il veut rester neutre, d'observer les règles de la neutralité.

1029. M. Sauser Hall soulève ici une question intéressante. Si l'Etat neutre a donné asile aux troupes gouvernetales en les internant, il aura évidemment le droit de réclamer du gouvernement légal le remboursement de ses frais d'internement, lorsque celui-ci aura dompté l'insurrection. Mais, s'il a recueilli et interné les troupes des insurgés, il n'en sera pas remboursé selon toute apparence : " car le gouvernement légal n'a pas à tenir compte des faits et gestes d'une Révolution qui, agissant contre l'Etat, n'engage pas sa responsabilité, d'autant plus que le neutre a toujours le droit de fermer complètement son territoire aux insurgés „. Peut-être ce système est-il conforme à la rigueur des principes. Mais il nous parait peu conforme à l'équité. La reconnaissance de la qualité de belligérants aux insurgés peut constituer pour ces derniers un avantage assez illusoire. Non reconnus comme tels, ils pourraient jouir de l'hospitalité en pays neutre comme criminels politiques, sans être exposés à être extradés ni à être internés. Lorsque l'Etat neutre les a reconnus comme belligérants, les accueille et les interne, il rend un véritable service au gouvernement légal. Ils ne serait pas équitable que ses frais ne lui fussent pas remboursés, à moins cependant, ce que les auteurs ne prévoient pas, qu'il ne dût se refuser à les livrer au gouvernement légal à raison de leur qualité de criminels politiques. Ces considérations sont de nature à détourner les Etats d'une reconnaissance trop précipitée de la qualité de belligérants, à des troupes insurgées contre un gouvernement étranger. Mais, lorsqu'une insurrection a pris de vastes proportions, lorsque des insurgés ont institué un gouvernement régulier, lorsqu'ils sont maîtres d'une partie du territoire, il y aurait inhumanité, comme le fait remarquer Westlake, à ne pas leur reconnaître les droits de la belligérance, surtout s'ils observent les lois et usages de la guerre.

1030. Des reconnaissances de ce genre sont rares. Il n'y en eut point lors des deux grands soulèvements polonais de 1830 et de 1862. Il ne pouvait donc être question d'appliquer les règles de la neutralité et on ne les appliqua pas. La Prusse et l'Autriche internèrent un grand nombre d'insurgés et laissèrent passer librement les Russes. C'était une aide manifeste prêtée au Gouvernement légal. Aucun principe ne l'interdisait et l'on ne pouvait guère s'attendre à une attitude autre, de la part de deux Puissances qui avaient participé aux divers partages de la Pologne. Leurs aspirations présentes à l'indépendance de la Pologne russe seraient plus surprenantes, s'il fallait en chercher l'explication dans leur sympathie pour un peuple dont ils ont largement contribué à confisquer la nationalité et entendent garder en partie les dépouilles (1). Lors de l'insurrection hongroise en 1849, les Hongrois ne furent jamais reconnus comme belligérants. Personne ne peut reprocher à la Russie, au point de vue légal, d'avoir prêté son concours à la répression de l'insurrection. Des Hongrois insurgés furent cependant internés à Widdin et à Schumla. Le gouvernement ottoman en avait certes le droit, il n'en avait pas l'obligation, pas plus qu'il n'avait celle d'extrader leurs chefs. Lors de la révolution lombarde de 1848, bien que la Suisse n'eût jamais reconnu expressément la qualité de belligérants aux insurgés, elle agit au contraire d'une manière générale comme si les devoirs de la neutralité s'imposaient à elle. Peut-être pourrait-on voir dans l'ensemble de ses actes une reconnaissance implicite. Elle suivit une ligne de conduite à peu près semblable lors des révolutions qui se produisirent en 1849 dans le Grand Duché de Bade et dans le Palatinat. Lors de l'insurrection carliste en 1874, les autorités françaises ne firent aucun effort pour empêcher le général Lizzaraga, qui était arrivé d'Espagne en France avec une troupe armée, de retourner en Espagne, tandis que, lors de l'insurrection carliste de 1876, toutes les troupes du prétendant Don Carlos qui passèrent

(1) Les proclamations de l'Allemagne ne sont au fond qu'un moyen de guerre contre la Russie.

en France furent désarmées et internées jusqu'à la cessation des hostilités. M. Sauser Hall qui rapporte le fait (1) semble croire qu'en 1875 la France n'aurait pas rempli ses obligations internationales de Puissance neutre. C'est une erreur. Elle n'avait pas reconnu aux insurgés carlistes la qualité de belligérants. Elle aurait pu sans doute les désarmer et les interner pour donner une marque de bienveillance au Gouvernement espagnol, et peut-être était-ce un acte de mauvais gré vis-à-vis d'un Gouvernement ami que de ne pas le faire; mais cela n'avait en tout cas rien de commun avec les règles de la neutralité. Nous en dirions autant, si en 1871 des troupes armées de la Commune de Paris, à laquelle les droits de la belligérance n'ont jamais été reconnus, avaient passé la frontière et cherché asile en pays neutre.

1031. L'article 15 de la Convention constitue une exception implicite à l'obligation d'interner. " La Convention de Genève s'applique „, dit cet article " aux malades et aux blessés internés en pays neutre „, c'est-à-dire, dit Bonfils Fauchille (2) que le neutre ne pourra ni interner le personnel charitable ni garder le matériel d'ambulance accompagnant la troupe qui se réfugie en pays neutre. Elle ne peut avoir d'autre sens en effet. L'article 9 de la Convention internationale du 8 juillet 1906, sur l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne, interdit de traiter comme prisonniers de guerre les membres du personnel sanitaire ainsi que les aumôniers attachés aux armées et même le personnel de garde des formations et établissements sanitaires dans le cas prévu à l'article 8, n° 2. L'article 10 assimile à ce personnel les sociétés de secours volontaires sous les conditions qu'il détermine. S'ils ne peuvent pas être internés en pays neutre, c'est bien la conséquence de l'article 15 reproduit plus haut. Mais l'article 12 de la Convention de Genève, tout en déclarant qu'ils ne seront pas traités comme prisonniers de guerre, ajoute

(1) *Op. cit.*, p. 174.
(2) *Op. cit.*, n° 1462 *in fine*.

que : ces personnes continueront, après qu'elles seront tombées au pouvoir de l'ennemi, à remplir leurs fonctions sous sa direction. Est-ce une obligation? Il semble bien qu'il faille répondre affirmativement, car le belligérant n'est obligé de les renvoyer à leur armée ou à leur pays que lorsque leur concours n'est plus indispensable. Nous avons déjà fait observer que c'est une très sérieuse limitation du principe qu'ils ne sont pas traités comme prisonniers de guerre. Ils ne sont pas traités comme prisonniers en effet, mais ils ne peuvent pas partir. Il semble, en tous cas, que, par application de l'article 15, l'Etat neutre dont ils franchissent la frontière ait le droit également d'exiger qu'ils continuent à remplir leurs fonctions sous sa direction, aussi longtemps que leur concours est indispensable, bien entendu indispensable aux soldats qui étaient confiés à leurs soins.

CHAPITRE III

Des personnes neutres.

1032. Le Chapitre III de la V[e] Convention de La Haye sur la neutralité dans la guerre sur terre, traite des personnes neutres (art. 16 à 18). Dans la rigueur des principes, il n'y a pas de personnes neutres, comme nous l'avons fait remarquer plus haut. Si l'on part du principe que la guerre est un rapport d'Etat à Etat, la neutralité, elle aussi, est un rapport d'Etat à Etat, comme l'a justement fait observer M. Kleen. Mais il n'en est pas moins vrai qu'il est nécessaire de préciser la situation des personnes qui relèvent d'un Etat neutre par leur nationalité et il n'y a aucun inconvénient à les qualifier *brevitatis causa* de personnes neutres. C'est ce qu'a fait précisément l'article 16 de la Convention en disant : " Sont considérés comme neutres, les nationaux d'un Etat qui ne prend point part à la guerre „. C'est en somme une question de terminologie et rien de plus. Il suffit de s'entendre sur ce qu'on qualifie de personnes neutres.

1033. Nous examinerons d'abord rapidement les règles que la Convention consacre en ce qui les concerne. L'article 17 est ainsi conçu : " Un neutre ne peut se prévaloir de sa neutralité : *a*) S'il commet des actes hostiles contre un belligérant ; *b*) s'il commet des actes en faveur d'un belligérant, notamment s'il prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des Parties. — En pareil cas, le neutre ne sera pas traité plus rigoureusement par le belligérant contre lequel il s'est départi de la neutralité que ne pourrait l'être, à raison du même fait, un national de l'autre Etat belligérant „. C'est sur la proposition de la Délégation allemande que la Conférence s'est occupée de cette matière. Mais l'article 64 de la proposition allemande énonçait, dans son alinéa premier, le principe que : " Les parties

belligérantes ne pourront requérir les personnes neutres de leur rendre des services de guerre *même consentis;* et l'article 65 de cette proposition déclarait en outre que : " Les Puissances neutres sont tenues d'interdire à leurs ressortissants de s'engager à faire un service de guerre dans la force armée d'une des Parties belligérantes „. Ni l'une ni l'autre de ces propositions n'ont été acceptées. La première a été combattue par le général den Beer-Poortugael, délégué des Pays-Bas, qui observa qu'il fallait envisager la situation des personnes neutres se trouvant déjà dans les rangs des armées d'une des parties belligérantes, en raison d'engagements antérieurs, lors de l'ouverture des hostilités. Il en est ainsi notamment en Hollande où l'armée coloniale comprend un grand nombre d'engagés volontaires. La Hollande ne peut admettre, selon M. den Beer-Poortugael, qu'ils soient libres de s'en aller précisément au moment où elle serait engagée dans une guerre et où l'on aurait le plus besoin de leurs services. Ces observations étaient fort justes. M. Hagerup déclara se rallier à la manière de voir de M. den Beer-Poortugael, mais hésita à accepter son amendement qui, d'après sa manière de voir, n'allait probablement pas assez loin. Il fit remarquer, en effet, que la Norvège, comme plusieurs autres Etats où le service militaire est obligatoire (?), appelle même sous les drapeaux tous les étrangers domiciliés sur son territoire, sans qu'ils bénéficient d'aucune exception à raison de leur nationalité étrangère. Les observations du délégué hollandais tendant à faire une exception à la règle proposée par l'Allemagne, et interdisant aux Etats belligérants de requérir le service militaire, en temps de guerre, des personnes neutres se trouvant sur son territoire, lorsqu'elles sont liées par des engagements antérieurs, obtinrent l'assentiment général. Elles furent même traduites en un amendement acté en commission. Mais plusieurs membres se prononcèrent énergiquement en faveur du principe que l'obligation au service militaire ne peut reposer que sur la nationalité, entre autres M. Louis Renault, chaque pays devant du reste apprécier librement, d'après sa propre

législation, dans l'hypothèse antijuridique d'une prétendue double nationalité, si l'intéressé qui prétend se soustraire au service militaire est son ressortissant ou ne l'est pas. Il semble que la Conférence eût fait œuvre utile en se prononçant tout au moins sur quelques-uns de ces points. Elle ne l'a pas fait, dans la crainte de nuire à l'acceptation sans réserves de l'ensemble de ses propositions. Elle n'a pas consacré le principe que les belligérants ne peuvent requérir des neutres des services ayant trait à la guerre, parce que la Hollande et d'autres pays ne pouvaient l'admettre, s'agissant de neutres liés par des engagements volontaires antérieurs. Et l'Allemagne, se refusant à reconnaître cette exception, toutes ces questions importantes sont restées non résolues. Il eût mieux valu, d'après nous, constater par des votes, l'opinion de la majorité sur chacune d'elles. Comment doivent-elles être solutionnées?

Sur la première question, celle de savoir si les nationaux seuls sont soumis au service militaire, les auteurs et les lois internes des divers pays, sauf de rares exceptions, sont d'accord en principe. M. Hagerup a signalé une de ces exceptions. La Norvège assujettit tous les domiciliés au service militaire. Lord Reay a constaté de son côté que, dans les colonies britanniques et dans d'autres colonies ou dans des pays en voie de formation, il en est de même. On conçoit assez bien cette exception, pour ce qui concerne les colonies, où la guerre n'est souvent que la lutte de la civilisation contre la sauvagerie primitive, lutte parfois empreinte elle-même de sauvagerie et d'injustice. On la conçoit moins en Norvège. En règle, obliger les domiciliés au service militaire, c'est, lorsque l'on réfléchit que leur Etat d'origine ne les en dispense pas, leur imposer des obligations doubles, inconciliables et parfois contradictoires. C'est les obliger, dans certaines éventualités, à prendre les armes contre leur patrie. Au moins devrait-on ne jamais aller jusque là, et, si l'on admet que le droit international ne défend pas d'obliger les étrangers domiciliés au service militaire, il faudrait admettre en même temps que jamais ils ne pourront être contraints

de servir contre leur patrie ou contre les alliés de celle-ci. Peut-être objectera-t-on que l'on multiplierait ainsi les distinctions et les exceptions. Soit! Une règle absolue est sans doute très commode et très simple. Mais les règles absolues ne sont pas les plus justes, et le droit rationnel, un droit équitable, ne vit que de distinctions.

La règle de l'article 17 se réduit ainsi à des affirmations sur lesquelles tout le monde se trouvait d'accord. L'Institut de droit international, réuni à Florence en 1908, a du reste adopté un principe identique, sinon dans la forme au moins dans le fond, en décidant que : " la condition juridique internationale des étrangers civils ou militaires n'appartenant par leur nationalité à aucun des Etats belligérants, et engagés au service de l'un d'eux, sera absolument identique, en ce qui concerne l'application des lois de la guerre, à celle des nationaux de l'Etat au service duquel ils se trouvent „.

1034. Mais si on a laissé irrésolues les questions importantes que nous avons signalées ci-dessus, parce que l'accord ne pouvait être obtenu, il en a été autrement de la proposition allemande tendant à faire déclarer que les Puissances neutres sont tenues d'interdire à leurs ressortissants de s'engager à faire un service de guerre dans la force armée d'une des Parties belligérantes. M. Louis Renault a très clairement exposé les principes admis en cette matière, et ces principes sont implicitement admis par l'article 4 de la Convention : " L'exercice de la souveraineté d'un Etat neutre lui permet, disait M. Louis Renault, d'empêcher ses ressortissants de prendre du service dans la force armée d'un belligérant; *mais il n'y est pas obligé*. La seule chose qu'on puisse exiger de lui c'est qu'il ne lui donne pas de facilités à cet égard, en tolérant la formation sur son territoire de corps de combattants ou l'ouverture de bureaux d'enrôlement „. Ces observations auxquelles se rallièrent M. Van den Heuvel, Lord Reay, le rapporteur Colonel Borel et M. Léon Bourgeois qui exposa les mêmes idées, finirent par convaincre la délégation allemande et sa proposition fut abandonnée.

SECTION I

Fournitures faites et services rendus par un sujet d'un Etat neutre à un belligérant.

1035. L'article 15 porte : “ Ne seront pas considérés comme actes commis en faveur d'un des belligérants, dans le sens de l'article 17, lettre *b*.

a) Les fournitures faites ou les emprunts consentis à l'un des belligérants, pourvu que le fournisseur ou prêteur n'habite ni le territoire de l'autre Partie, ni le territoire occupé par elle, et que les fournitures ne proviennent pas de ces territoires;

b) Les services rendus en matière de police ou d'administration civile.

“ Cet article „, dit M. Lémonon, “ n'a donné lieu à aucun débat important „. Comme les autres articles, dont se compose la Convention sur les droits et devoirs de la neutralité dans la guerre terrestre, il consacre, d'après M. de Bustamante, des principes généralement admis. Il ne constitue donc pas une innovation, mais la constatation des usages existants. Cela ne lui enlève rien de son importance, d'autant plus que l'on a été unanime dans cette constatation. Il en résulte que, lors même que cet article perdrait sa force obligatoire conventionnelle, à raison par exemple du fait que les Etats engagés éventuellement dans une guerre n'auraient pas tous ratifié la Convention, ces usages ainsi solennellement reconnus n'en conserveraient pas moins toute leur force obligatoire en tant que droit international coutumier. On ne considérera donc pas comme commettant, en faveur d'une partie belligérante, un acte exposant le ressortissant d'un Etat neutre à ne plus être traité comme tel, à perdre le bénéfice résultant de cette qualité, le fait par une personne neutre d'avoir fait des fournitures ou d'avoir consenti des prêts à un belligérant, à la double condition : 1° qu'elle n'habite ni le territoire de l'autre Partie ni le territoire

occupé par celle-ci, et 2° que les fournitures ne proviennent pas de ce territoire. Cette double condition se justifie par le fait que, si elle habite le territoire d'un belligérant ou occupé par un belligérant, elle est soumise à son autorité temporairement et que, si les fournitures proviennent du territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui, elles ont pour effet de diminuer les ressources dont il dispose, ce qui imprime à cet acte plus de gravité. Un doute peut surgir au sujet de la portée du mot *habiter*. L'habitation dont il s'agit ici implique-t-elle un domicile ou une simple résidence, ou la présence momentanée suffit-elle? Aucune solution ne nous est fournie ni par les rapports ni par les discussions. Mais nous estimons que le mot *habiter* doit être pris dans un sens large. Il suffit, en effet, d'être présent dans un pays à un moment donné, pour être soumis à ses lois d'ordre public. On est d'accord par exemple que, dans l'article 3, alinéa 1 du Code civil français, les mots *qui habitent le territoire,* présentent ce sens général.

1036. Ainsi, les neutres qui se trouvent sur le territoire d'un belligérant ou occupé par lui au moment des fournitures, quand même ils n'y auraient ni leur domicile ni une résidence permanente, ne pourront faire d'actes de ce genre au profit de l'Etat belligérant adverse, sans s'exposer à être traités comme ils le seraient s'ils relevaient de cet Etat par leur nationalité. Mais en sera-t-il de même si de pareils actes ont été accomplis par le neutre alors qu'il ne se trouvait pas sur ce territoire, bien qu'il y ait son domicile ou sa résidence habituelle? A n'en juger que par le texte, il faudrait répondre affirmativement. Et cependant un doute naît si l'on réfléchit au motif qui, seul, peut justifier cette disposition et, de même que, malgré le texte, nous avons dû résoudre affirmativement la question de savoir si la disposition s'applique aux actes accomplis par les neutres qui se trouvent sur le territoire du belligérant, ou sur le territoire occupé par lui, au moment où ils accomplissent l'acte incriminé, bien qu'ils n'y eussent ni domicile, ni résidence, nous répondrons néga-

tivement, en ce qui concerne les neutres qui n'y étaient pas au moment où ils ont accompli l'acte incriminé. Il n'y a aucun lien de sujétion même momentané entre ces neutres et l'Etat où ils ne se trouvent pas. Nous reconnaissons cependant que la question est discutable. Mais cette solution est la seule juridique.

1037. La doctrine antérieure à la Convention de 1907 ne l'a pas plus résolue que la pratique des nations à notre connaissance. Le droit international était d'ailleurs moins fixé sur la question des prêts faits par des neutres à un belligérant que ne le suppose M. de Bustamante. Vattel enseignait que des prêts faits par des neutres à un belligérant sont légitimes lorsque le prêteur n'a pas eu l'intention de l'avantager, lorsque le prêt n'est qu'une opération commerciale, une affaire. Mais il allait beaucoup plus loin. Il admettait la légitimité des prêts faits par l'*Etat neutre* à un belligérant et non pas seulement de ceux faits par ses ressortissants, et Pinheiro Ferreira a très justement critiqué cette doctrine que plus personne n'admet aujourd'hui (1). Bulmerincq enseigne que les *particuliers* ressortissant à un Etat neutre ne peuvent pas davantage prêter à un belligérant (2). Creasy, sans admettre que l'Etat neutre puisse prêter lui-même à un belligérant, reprend, quant aux personnes neutres, la distinction de Vattel entre les prêts faits dans un but de lucre et ceux qui ont pour objet de favoriser un belligérant. La grande majorité des auteurs modernes ne fait plus cette distinction et M. Kleen ne la fait pas davantage. « Que le but du secours soit le gain ou la sympathie, un secours d'argent d'un caractère absolument privé et sans aucune participation des autorités ou fonctionnaires du pays neutre, ne saurait donner lieu à des notes diplomatiques, à une répression internationale ou à des réclamations contre le gouvernement qui ne trouverait pas convenable de les réprimer... Le principe de rendre responsable le particulier

(1) Vattel, *op. cit.*, éd. Pradier-Fodéré, t. II, pp. 449 et suiv,

(2) Bulmerincq, *Völckerrecht,* dans le *Manuel de Marquaardsen*, § 92.

qui s'engagerait dans des affaires financières avec un belligérant conduirait logiquement à la suppression de tout commerce privé quelconque avec ce dernier „. Et il cite un grand nombre d'auteurs à l'appui de son opinion (1) Il est à observer toutefois que cet auteur ne fait, pas plus que ceux dont il invoque l'opinion, la distinction qu'établit l'article 18 de la Convention, distinction qui nous semble, nous devons le reconnaître, fort rationnelle malgré sa nouveauté.

1038. Examinons d'un peu plus près cependant les conséquences assez dures de la situation que l'on fait au neutre. Il ne sera pas traité plus rigoureusement que ne pourrait l'être à raison du même fait un national de l'autre Etat belligérant. Sera-t-il traité moins rigoureusement? Il faut bien répondre négativement, puisqu'en déclarant qu'il ne sera pas traité plus rigoureusement on entend manifestement lui faire une faveur. Mais comment traitera-t on un national de l'Etat dont le territoire est occupé qui, *en pays occupé*, prêtera de l'argent ou fera des fournitures de vivres, de charbons ou d'autres marchandises, peut-être des munitions à l'Etat dont il relève, malgré la défense du pouvoir occupant. Nous craignons fort que certains Etats, s'ils se trouvent amenés par les circonstances à exercer les droits du pouvoir occupant, n'assimilent de pareils faits même s'il ne s'agit pas de fournitures d'armes ou de munitions, à ce que l'on appelle parfois très injurieusement trahison de guerre *kriegsverrath*, et n'appliquent à ceux qui les commettent dans l'ardeur de leur patriotisme les peines les plus graves. Trop grande est encore jusqu'à présent la latitude laissée en pareil cas à l'Etat occupant et la doctrine de l'occupation, telle qu'elle est formulée dans la Réglementation des lois de la guerre terrestre, est bien trop vague et trop lâche pour ne pas rendre possibles de la part du pouvoir occupant tous les abus, tous les excès, pour ne pas en couvrir quelques-uns d'un vernis de légalité.

(1) V. Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 240.

1039. Certaines questions relatives à la condition des personnes dites neutres, c'est-à-dire appartenant à un Etat neutre, en pays belligérant et spécialement en pays occupé, n'ont pu être résolues par la Conférence, bien qu'elles aient été abordées. Il semble qu'en cette matière (et il n'en a pas toujours été ainsi) la Conférence n'ait voulu poser d'autres règles que celles qui étaient admises d'un accord unanime. C'est ainsi que la proposition allemande, tendant à ajouter au Règlement des lois et coutumes de la guerre sur terre un certain nombre d'articles sur le traitement des personnes neutres dans les territoires des Parties belligérantes, comprenait une disposition ainsi conçue : “ Les personnes neutres ne pourront être non plus requises, contre leur gré, de rendre à la force armée d'une des Parties belligérantes des services considérés comme services de guerre „ (art. 66). Il faut rappeler qu'un autre article de cette proposition, l'article 64, ne permettait pas de requérir d'elles des services de guerre, même consentis et nous avons vu quel en a été le sort. L'article 66 allait plus loin, bien qu'il admît une restriction : “ Il sera toutefois permis de les requérir, en dehors du combat, en vue de services sanitaires ou de police sanitaire. Ces services devront, autant que possible, être payés au comptant. Dans le cas de non paiement au comptant, il sera délivré des bons de réquisition „. Une proposition de l'Autriche-Hongrie tendait à permettre en outre la réquisition de services d'une nature religieuse, et tous services dans l'intérêt de l'ordre intérieur, tandis qu'une proposition suisse ne les permettait, même en vue de services sanitaires ou de police sanitaire, que s'ils étaient impérieusement commandés par les circonstances.

La proposition allemande, il faut le reconnaître, avait pour objet d'améliorer la condition des neutres se trouvant dans le territoire appartenant à un belligérant ou occupé par lui. Elle était cependant fatalement destinée à succomber, dès que la Conférence n'avait pas consenti à proclamer le principe qu'un belligérant n'a pas le droit de contraindre un neutre au service militaire à proprement parler. Sans doute

la personne neutre, se trouvant en territoire envahi ou appartenant à un belligérant, est soumise en général aux mêmes charges que les sujets de l'Etat dont le territoire est occupé, comme l'a fait remarquer Lord Reay. Mais le sujet neutre peut-il être obligé de prêter des services considérés comme services de guerre? Nous ne le croyons pas et le règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre terrestre nous paraît bien décider le contraire. Dans son désir d'obtenir l'unanimité complète, la Conférence nous paraît avoir trop souvent sacrifié, s'agissant des droits des personnes neutres en pays occupé ou en pays belligérant, des principes essentiels et qui auraient été adoptés, sinon à l'unanimité, du moins à une très grande majorité. Mais, en dehors du cas où il s'agit d'un service de guerre, la personne neutre qui se trouve en pays occupé peut être l'objet de réquisitions de services personnels dans les mêmes cas et sous les mêmes conditions que les nationaux de l'Etat dont le territoire est occupé par l'ennemi. Les auteurs sont d'accord à cet égard. “ Ils suivent „, dit Rivier, (1) “ la fortune du pays où ils se sont établis. Il en est ainsi des réquisitions de choses. Il n'en doit pas être autrement des réquisitions des services, de prestations personnelles. La raison de décider est la même „.

1040. La question qui se présente pour les réquisitions se présente aussi pour les contributions de guerre. Le projet présenté par la Délégation allemande à la Conférence disposait, en son article 67, qu'aucune contribution de guerre ne pourrait être levée sur des personnes neutres. Il n'entendait, il est vrai, par contribution de guerre que “ les contributions levées expressément dans un but de guerre „ et en excluait : “ les impôts, droits et péages existants ou les contributions spécialement imposées par une des parties belligérantes, dans le territoire ennemi occupé par elle, pour les besoins de l'administration du territoire „. Nous ne voulons pas croire que la délégation allemande ait intentionnellement cherché à aggraver indirectement, au moyen

(1) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 325.

de cette proposition, la situation des sujets de l'Etat dont le territoire est occupé. Mais elle pouvait y conduire, ainsi que l'a très bien fait observer M. Louis Renault. Après avoir rappelé le principe que : les taxes, impôts et contributions doivent s'appliquer de la même manière à tous ceux qui se trouvent sur le territoire envahi, il fait ressortir les conséquences fâcheuses qui résulteraient pour ceux-ci d'une distinction entre eux et les neutres. Nous ajouterons que la proposition allemande tend directement à légitimer d'une façon absolue toute contribution de guerre levée expressément en vue de la guerre, en tant qu'elle ne frappe que les sujets de l'Etat envahi. Elle élargit la notion de la contribution de guerre. Il n'est plus admis aujourd'hui qu'un belligérant puisse imposer arbitrairement des contributions en vue de la guerre. Une contribution de guerre ne peut plus se justifier que comme devant suppléer aux réquisitions, ou pour subvenir aux frais d'administration du territoire occupé, ainsi que nous croyons l'avoir démontré en traitant des rapports entre belligérants.

1041. Au surplus, sur qui la contribution de guerre est-elle levée en général? Elle est imposée à une commune, à une province et l'on est étonné que l'observation n'en ait pas été faite, ni en 1899 lors de la première Conférence, ni en 1907 lors de la seconde. Il en a été ainsi lors de la guerre de 1870, il en a été ainsi dans la guerre actuelle. Indépendamment des contributions de guerre exigées de certaines villes importantes, les neuf provinces de la Belgique ont été frappées d'une contribution de guerre de quarante millions par mois, plus tard cinquante millions et enfin soixante. On leur a laissé le soin de rechercher les moyens d'acquitter, de couvrir cette énorme contribution. Elles n'auront certainement pu l'acquitter qu'en recourant à la voie des emprunts et en grevant les générations futures. Elles ne pourront couvrir les charges qui en résultent qu'en élevant les impôts ou en en créant de nouveaux qui, par la force des choses, retomberont au moins en partie sur les

neutres résidant dans le pays. Mais ils ne supporteront la charge des contributions de guerre que dans cette mesure et non au delà, c'est-à-dire dans la mesure déterminée par le jeu naturel des combinaisons économiques auxquelles on aura eu recours. Il ne pourrait être question d'appliquer les principes de la convention, en ce qui concerne les contributions de guerre, que si elles étaient perçues directement par le pouvoir occupant à charge de chaque habitant. Le neutre n'y échapperait, dans ce cas, en aucune manière.

1042. Nous en dirons autant des amendes. L'amende est une peine, en thèse générale, et c'est en vain que, par certains artifices de raisonnement, on a voulu contester le caractère de peine aux amendes dont le belligérant, spécialement le belligérant occupant, frappe parfois une commune. Il n'en est pas du tout de l'amende comme de la contribution de guerre. Et la preuve que c'en est bien une aux yeux de la Conférence, comme du reste aux yeux des auteurs qui ont traité cette question, c'est que l'on admet généralement et la Conférence pose au moins implicitement en règle que les populations ne peuvent être frappées d'une amende à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables (art. 50 du Règlement sur les lois et usages de la guerre), disposition d'un caractère assez vague, se prêtant à des interprétations diverses, à des distinctions multiples, mais d'après laquelle l'amende n'en est pas moins essentiellement une peine. Les neutres la supportent-ils? Nul doute si elle a pour but de réprimer leurs actes individuels. Quant à la question de savoir s'ils en pâtiront lorsque c'est une commune, ou une province dans laquelle ils résident qui en est frappée, cela dépendra encore une fois du jeu naturel des combinaisons économiques auxquelles le corps administratif aura eu recours pour couvrir la charge qui en résulte, à moins que le pouvoir occupant ne se charge des mesures d'exécution et ne prélève directement, à charge de chacun des membres de la communauté, sa part dans l'amende.

1043. En ce qui concerne les propriétés des neutres dans le territoire occupé ou non occupé d'un belligérant, le principe est certainement qu'elles sont exposées à tous les hasards, à toutes les fortunes de la guerre. Les auteurs sont d'accord et la pratique est conforme; Bonfils fait siennes à cet égard les observations de Geffcken sur Heffter (1), qui résument comme suit la situation des neutres : “ Le belligérant doit respecter le plus possible les biens des neutres en pays ennemi, *mais les propriétaires de ces biens n'ont aucun droit de l'exiger*. Ils sont soumis temporairement à la juridiction du pays où se trouvent ces biens, et le belligérant n'est pas tenu de ménager leur propriété plus que celle des habitants du pays. Comme ces derniers, ils sont soumis aux réquisitions et aux prescriptions du belligérant occupant le territoire ennemi, et ils n'ont pas le droit de demander de sortir d'une forteresse assiégée; ils ne sauraient donc réclamer de privilèges pour leurs biens. Le droit du belligérant *de prendre ces biens quand les nécessités de la guerre l'exigent est incontestable* „ (2). Sauf certaines réserves, notamment en ce qui concerne le droit du belligérant de *prendre* les biens des neutres lorsque les nécessités de la guerre l'exigent, droit qui ne peut être exercé à notre avis qu'à charge d'indemnité, même s'il s'agit de la propriété privée ennemie, ce langage est exact. La règle que les dévastations et les destructions des propriétés privées dans la guerre terrestre sont licites dès qu'elles sont commandées par la nécessité, s'applique de l'aveu de tous même aux propriétés privées neutres, et il n'y a pas lieu à indemnité. Mais, si le belligérant *prend* la propriété privée neutre, et même dans le cas où il *prend*, c'est-à-dire *s'approprie* la propriété privée ennemie, il n'en est plus ainsi; la réglementation du droit de réquisition le prouve. La dif-

(1) Bonfils, *op. cit.*, n° 1489.

(2) Geffcken sur Heffter, § 158, note 1. Le passage n'est pas très exactement traduit. Dire que le belligérant *doit* respecter etc,.. mais qu'*on n'a pas le droit* de l'exiger, c'est une contradiction. Geffcken dit que le belligérant *respectera sans doute* la propriété neutre en pays ennemi dans la mesure du possible, mais que le neutre n'a pas le droit de l'exiger. La contradiction disparaît, mais le savant auteur allemand concède trop au belligérant, pour qui ce respect *dans la mesure du possible* est un devoir.

férence s'explique, parce qu'il y a enrichissement quand le belligérant s'approprie un bien neutre, même sous l'empire de la nécessité (1).

1044. Mais, si la propriété privée des neutres en territoire envahi et occupé n'a droit à être respectée que dans la mesure où l'est la propriété privée ennemie, l'Etat neutre de qui relève une personne dont la maison a été sans nécessité dévastée, ravagée, brûlée ou pillée par les troupes d'un belligérant, n'a-t-il pas le droit de réclamer des indemnités pour ses sujets dépouillés? Comment pourrait-on en douter? Et cependant les Etats les plus puissants montrent parfois une indifférence assez grande s'agissant des souffrances injustes subies par leurs sujets en territoire étranger, par suite des excès des troupes de l'un ou de l'autre des belligérants (2). Calvo en cite plusieurs exemples. Un sujet Anglais, M. Lawrence Smith, s'était plaint au Gouvernement anglais de ce que des soldats Prussiens avaient pris toutes ses provisions, tiré des coups de feu dans une cave où sa famille s'était réfugiée, mis le feu à la maison, etc. Lord Granville répondit que le Gouvernement anglais ne pensait pas, en *droit strict*, que la famille Smith fût autorisée à demander une indemnité au Gouvernement allemand, *mais qu'il était évident que la destruction de la propriété était un acte de violence commis par les troupes prussiennes, par suite du relâchement de la discipline*, etc. Nous avouons ne pas comprendre. Dès que le Gouvernement anglais estimait que des actes aussi graves étaient simplement l'effet du relâchement de la discipline,

(1) Les auteurs récents rappellent (tels Bonfils, Calvo ,Phillimore lui-même, t. III, 3e éd., p. 50) le cas des navires anglais chargés de charbons et coulés dans la Seine par les troupes allemandes en 1870 par nécessité de guerre. Dans sa dépêche à Lord Granville le prince de Bismarck justifia cet acte en invoquant la nécessité de guerre, et le représenta comme étant l'*exercice du droit d'angarie* aujourd'hui contesté. Il offrit en même temps, par mesure de conciliation, une indemnité. Au fond, on pouvait contester que cela constituât l'exercice du droit d'angarie qui suppose qu'on s'empare d'un navire neutre pour en faire usage. C'était une destruction et si véritablement elle était exigée par des nécessités de guerre, il n'y avait pas même lieu à indemnité. Notons que le fait se rattachait à la guerre terrestre.

(2) Calvo, *op. cit.*. t. IV, §§ 2250 et suiv.

ces actes étaient, *stricto jure,* illégitimes, et devaient entraîner une indemnité. La responsabilité du Gouvernement allemand était beaucoup plus douteuse, s'agissant des bâteaux anglais coulés dans la Seine et cependant le Gouvernement anglais a demandé et obtenu pour les intéressés une indemnité qui ne lui a été allouée, il est vrai, que par esprit de conciliation. Elle était certaine quant à la destruction de la maison de M. Smith, si tant est qu'il fût vrai et évident, comme l'affirmait Lord Granville, que cette dévastation dût être imputée à une relâchement de discipline, et le Gouvernement anglais a estimé que la responsabilité du Gouvernement allemand n'était pas engagée! Remarquons qu'aux termes exprès de la IVe Convention de La Haye (1907) article 3, la partie belligérante qui viole les dispositions du Règlement est tenue à une indemnité et qu'elle est " responsable de tous les actes commis par sa force armée „ ce qui n'est après tout que l'application des principes généraux du droit.

SECTION II

Chemins de fer appartenant à des neutres.

1045. La Ve Convention de La Haye ne contient au sujet de la propriété d'un neutre en territoire belligérant ou occupé qu'une seule disposition, celle de l'article 19, et elle concerne le matériel de Puissances neutres et appartenant à ces Puissances ou à des sociétés ou personnes privées (neutres bien entendu). " S'il est reconnaissable comme tel, il ne pourra être réquisitionné et utilisé par un belligérant que dans le cas et la mesure où l'exige une *impérieuse nécessité.* Il sera renvoyé aussitôt que possible dans le pays d'origine „. Et les alinéas 2 et 3 du même article disposent en outre que : " La Puissance neutre pourra de même, en cas de nécessité, retenir et utiliser jusqu'à due concurrence, le matériel provenant du territoire de la Puissance belligérante „ et que : " Une indemnité sera payée de part et d'autre, en proportion du

matériel utilisé et de la durée de l'utilisation. „ C'est sur la proposition de M. Eyschen, délégué du Grand Duché de Luxembourg, que la Conférence de la Paix a arrêté des dispositions spéciales sur cette matière qui présentait pour cet Etat un assez grand intérêt et il justifia cette proposition par un discours des plus remarquables (1). Elle fut introduite sous forme d'amendement à une proposition allemande faite à propos du Règlement des lois et coutumes de la guerre sur terre. L'article 70 du projet allemand autorisait les parties belligérantes à *exproprier* ou à utiliser, contre paiement immédiat et en espèces, tous les biens meubles neutres qui se trouvent dans leur pays ou en pays ennemi, en cas de nécessité et dans la mesure de cette nécessité. On sait quel a été le sort de l'article 70. Comme il concernait la neutralité, ainsi que quelques autres articles proposés par l'Allemagne, il n'avait pas sa place dans un Règlement des lois et coutumes de la guerre terrestre dans les rapports entre belligérants et il n'a pas été repris dans la Convention sur les droits et devoirs de la neutralité. Mais la proposition de M. Eyschen y a été reproduite au contraire, après avoir subi quelques amendements.

1046. Ses caractères fondamentaux sont : 1° d'exclure *l'expropriation* du matériel de chemin de fer appartenant à des neutres et se trouvant en territoire belligérant ou occupé et de n'admettre que son *utilisation*, dans le cas bien entendu d'une impérieuse nécessité ; 2° de donner au neutre, par une juste compensation, dans le cas où un belligérant use de ce droit, un droit semblable sur le matériel provenant du territoire de l'Etat belligérant, toujours bien entendu dans le cas de nécessité. Le projet de M. Eyschen, comportait également l'obligation pour les belligérants d'accorder, lors de l'ouverture des hostilités, un délai suffisant pour que le matériel de transport appartenant à des Etats neutres ou à leurs concessionnaires pût être ramené dans le pays d'origine. Cette partie de la proposition n'a pas été admise, grâce

(1) *Documents de la seconde Conférence*, t. III, p. 214.

surtout à l'opposition de l'Allemagne et cela est regrettable à notre avis.

1047. Les propositions allemandes consacraient cependant d'une façon générale le respect de la propriété privée neutre dans la guerre sur terre, et en comportaient plusieurs applications. Cela n'était pas sans danger, et l'on aurait pu en déduire des conclusions inexactes en ce qui concerne la propriété privée *ennemie*. Celle-ci a en général droit au même respect que la propriété neutre, et la propriété neutre ne jouit pas d'une situation privilégiée en territoire ennemi comme l'a fait très bien remarquer M. Louis Renault. Si les nécessités extrêmes de la guerre peuvent justifier la destruction même de la propriété privée ennemie, elles peuvent justifier également la destruction, la dévastation de la propriété privée neutre. Les réquisitions atteignent le neutre comme le national en territoire occupé. Les conditions de l'exercice de ce droit, comme du droit de détruire ou de dévaster sont les mêmes. Si une destruction ou une saisie de la propriété privée a été faite manifestement sans nécessité et en violation des lois de la guerre, que la victime soit un neutre ou un national de l'Etat dont le territoire est occupé, il y a dans tous les cas lieu à indemnité. L'article 3 de la Convention de La Haye sur les lois et usages de la guerre terrestre conduit à cette conclusion. En affirmant ce principe et en lui donnant les développements qu'il comporte pour le neutre, en ne le faisant que pour le neutre, on aurait l'air de le représenter comme un privilège pour celui-ci et d'en refuser le bénéfice aux nationaux de l'Etat ennemi. Il ne fallait pas donner prise à ce raisonnement fallacieux : *Qui dicit de uno negat de altero.*

La résolution arrêtée en ce qui concerne le matériel de chemin de fer ne prêtait pas à cette critique. Elle ne consacre pas seulement le droit à l'indemnité, droit qui existe également pour les ressortissants de l'Etat ennemi, ou qu'on *devrait* lui reconnaître, sinon quand on détruit une chose par nécessité de guerre, au moins quand on l'utilise,

quand on l'exploite, quand on en tire bénéfice, par exemple quand on exploite un chemin de fer appartenant à une société privée ennemie en pays occupé (art. 53 al. 2 du Règlement). Elle établit aussi l'obligation de *restituer* et cela aussitôt que possible et un droit spécial d'emprise ou de main-mise pour l'Etat neutre; s'il peut invoquer la même nécessité. Mais en général il n'y a pas de différence entre le neutre qui se trouve en territoire occupé et le national, quant au respect de la propriété privée. Elle est exposée, elle est protégée dans la même mesure, qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre.

1048. Le projet allemand, composé de douze articles qui devaient être ajoutés, d'après la proposition de ses auteurs, au Règlement des lois et coutumes de la guerre sur terre et qu'ils considéraient comme constituant un code complet de la neutralité dans la guerre sur terre, comprenait aussi un article spécial sur les bateaux destinés à la navigation fluviale, leur emploi, ou leur utilisation moyennant indemnité, article 70 (1). Il était également superflu, et la propriété ennemie, ici encore, a droit au même respect que la propriété neutre.

(1) *Documents,* t. III, p. 268.

CHAPITRE IV

Des questions de neutralité que peut soulever la guerre aérienne.

1049. La guerre aérienne est une nouveauté de date trop récente pour qu'il soit possible de prévoir et de résoudre toutes les questions qu'elle peut soulever. Il en est cependant quelques-unes qui intéressent au plus haut point le problème des droits et devoirs de la neutralité et que la pratique des nations a immédiatement résolues d'une manière uniforme, bien que la science ait hésité et que la Conférence de La Haye ait gardé à leur sujet un silence parfaitement explicable. Il n'existe, en cette matière, ni législation internationale ni projet de législation internationale émané de l'initiative privée, si ce n'est le projet de réglementation assez complet soumis à l'Institut de droit international, à Madrid, en 1911. Mais nous avons fait observer que l'œuvre de l'Institut, en ce qui concerne la guerre aérienne, s'est bornée à Madrid à une déclaration générale ainsi conçue : " La guerre aérienne est permise, mais à la condition de ne pas présenter pour les personnes ou les propriétés de la population pacifique de plus grands dangers que la guerre terrestre ou maritime „ (1). Il a ajourné l'examen de toutes les questions que peut soulever ce genre nouveau de guerre et n'a pas repris sa tâche jusqu'ici.

1050. La première question qui surgit ici est celle de savoir si l'Etat neutre peut interdire le passage des aéronefs militaires des belligérants dans l'espace aérien qui domine son territoire et s'il le doit. On est d'accord pour admettre qu'il a le droit de s'opposer à toute action hostile au-dessus de son territoire, et il semble impossible d'hésiter. Un

(1) *Annuaire de l'Institut,* 1911, p. 316.

combat aérien au-dessus du territoire neutre peut exposer les habitants de ce territoire à de très graves dangers. Les projectiles qui n'atteignent pas leur but ne se perdent pas dans l'espace. Ils tombent sur le sol et leur chute peut y produire de véritables désastres. Quant à la question de savoir si l'Etat neutre est obligé d'interdire des opérations hostiles sur son territoire, elle doit être résolue d'après les mêmes considérations que celles invoquées, s'agissant du simple passage dans l'espace aérien. Sans doute le fait d'assaillir dans cet espace aérien au-dessus d'un pays neutre les aéronefs de l'adversaire présente un caractère plus grave, et le fait de le permettre pourrait, dans telle ou telle circonstance, constituer une assistance passive plus importante que celui d'autoriser le simple passage. Mais les principes seront les mêmes.

1051. Quant au droit de l'Etat neutre d'interdire le passage des aéronefs militaires des belligérants, il ne saurait y avoir de doute. Depuis plusieurs années les Etats se sont reconnu le droit d'empêcher les aéronefs militaires étrangers de circuler au-dessus de leur territoire, que ce soit en vertu d'un droit de souveraineté ou en vertu d'un droit de police qui ne peut guère se concevoir que comme une émanation de la souveraineté. On se souvient des inquiétudes qui naquirent en Angleterre, en 1913, à la suite des apparitions fréquemment répétées de dirigeables mystérieux arrivant sans doute de Cologne ou de Wilhelmshafen (1). Ces inquiétudes, dont on se moquait agréablement sur le continent, n'étaient pas dénuées de fondement. Les Zeppelins sont revenus un an après ; ils reviennent encore à chaque instant et, si l'effet militaire de leurs raids nocturnes est médiocre, ils ont fait d'assez nombreuses victimes parmi des êtres inoffensifs, des femmes, des enfants. Ces apparitions déterminèrent l'*Aérial navigation Act* du 1er mars 1913 « règlement de défense aérienne pour la sûreté et la défense

(1) *Revue juridique internationale de la locomotion aérienne*, 1913, pp. 25 et suiv., article de M. Henry Couennier.

du royaume „. Des régions, des parties de la côte étaient interdites à des aéroplanes venus de l'étranger, des lieux d'atterrissage étaient déterminés, des autorisations devaient être demandées. On s'est plaint, dans le monde de l'aviation, de la rigueur excessive de cette réglementation. Personne n'a songé à en contester la légitimité. Peut-être l'Angleterre aurait-elle bien fait de ne pas se contenter de ce règlement et de s'armer plus puissamment dans les airs, comme elle aurait dû le faire sur terre. Certaines zones furent au surplus interdites en Allemagne, la même année, à la circulation aérienne, et, à la suite de ces interdictions, le gouvernement français prit des mesures semblables. La France et l'Allemagne conclurent même une convention le 22 juillet 1913 interdisant aux aéronefs militaires de franchir leurs frontières. Il faut croire que l'on a pris des mesures au moins aussi rigoureuses en Autriche, puisque M. Rumpelmayer et Mme Goldschmidt, passant en ballon à environ 400 mètres d'altitude près de Cracovie, y ont subi une véritable fusillade de la part des soldats d'un fort agissant en vertu d'ordres exprès (1).

1052. Si, en pleine paix, les Etats s'attribuent le droit d'interdire aux aéronefs militaires étrangers le passage dans l'espace aérien qui domine leur territoire, comment serait-il admissible qu'un Etat neutre n'ait pas ce droit en temps de guerre en ce qui touche les aéronefs militaires des belligérants? Les Etats neutres ont ce droit, et plusieurs, dont la situation les exposait particulièrement à recevoir ces visites inquiétantes, en ont usé. De nombreux aéronefs allemands (Zeppelins notamment) ont survolé la Hollande aux fins d'arriver plus promptement en Angleterre et d'y accomplir leurs retentissants exploits. Non seulement la Hollande a protesté contre leur passage qu'elle considérait comme une violation flagrante de sa neutralité et chaque fois le gouvernement allemand a fait des excuses et plaidé l'erreur. Mais, à diverses reprises, des troupes hollandaises ont tiré dessus

(1) *Revue de locomotion aérienne*, 1913, p. 289, article de M. Archdsacon.

et personne, même en Allemagne, n'a émis de doute sur la légitimité de cette résistance. La Suisse et la Norvège ont formulé elles aussi des interdictions semblables. Des protestations ont été faites lorsqu'un aéronef militaire de l'un des belligérants quelconque survolait leur territoire, ce qui pouvait être au surplus le résultat d'une simple erreur et, chaque fois, ces protestations ont été suivies d'excuses. Il en a été ainsi en Hollande, non seulement lorsque les aéroplanes militaires de belligérants survolaient son territoire proprement dit, mais lorsqu'ils survolaient sa mer territoriale. Elle a été logique, puisqu'elle interdisait le passage des navires de guerre des belligérants dans ses eaux territoriales.

1053. Les observations qui viennent d'être faites suffisent pour démontrer que, dès à présent, il s'est établi un usage international en cette matière. Rien de plus décisif à cet égard qu'une série d'actes accomplis par de petits Etats neutres, constituant l'affirmation énergique de leurs droits, et l'admission virtuelle de la légitimité de ces actes par des Etats puissants dont ils pouvaient cependant entraver et gêner les opérations militaires. L'Etat neutre a donc le droit d'interdire aux aéronefs militaires des belligérants tout passage dans l'espace aérien qui domine son territoire et même sa mer territoriale. C'est du reste l'opinion de tous les auteurs, au moins en ce qui concerne leur passage dans l'espace aérien qui domine le territoire neutre proprement dit. " Tous les éléments d'une coutume „ dit M. Rolland (1) " sont ici réunis : la pratique, une solution doctrinale conforme, l'adhésion de l'opinion „ Ce qu'il faut même noter, c'est l'adhésion des Puissances belligérantes, intéressées à contester la légitimité de l'interdiction. Il est à remarquer du reste qu'en fait les Etats neutres n'ont pas fait de distinction entre l'espace aérien dominant leur mer territoriale et celui qui domine leur territoire proprement

(1) *Revue de droit public international*, 1916, p. 577.

dit. La Hollande a interdit le survol dans les deux cas, et nulle des Puissances belligérantes n'a protesté.

1054. M. Rolland croit cependant qu'une distinction eût été logique et, s'il la repousse, c'est parce qu'elle serait impraticable en fait, les mêmes appareils pouvant voler au-dessus de la mer et au-dessus de la terre. Cette considération de fait nous paraît insuffisante pour légitimer l'interdiction de survoler la mer territoriale du neutre, et l'on ne voit pas pourquoi cela ferait obstacle à ce que le neutre s'opposât à leur passage dans l'espace aérien dominant son territoire proprement dit, et ne s'y opposât pas aussi longtemps qu'il se borne à survoler sa mer territoriale. Mais, aussi longtemps qu'il ne s'agit que de savoir si le neutre a *le droit* d'interdire de survoler sa mer territoriale et non s''il en a *le devoir*, la distinction que M. Rolland considère comme logique entre le survol de la mer territoriale et celui du territoire proprement dit ne l'est pas. Car si l'Etat neutre a le droit et même le devoir d'empêcher le passage d'une force belligérante par son territoire proprement dit, il a, si non le devoir tout au moins le droit d'empêcher le passage d'un navire de guerre belligérant par sa mer territoriale. Aussi longtemps qu'il ne s'agit que de *droits* du neutre, il n'y a pas de motifs de distinguer.

1055. L'attitude des Etats neutres, dans le conflit actuel, ne résout cependant pas la question de savoir si, un Etat neutre a le *devoir* d'interdire le passage des aéronefs belligérants dans l'espace aérien qui domine son territoire. Ils en ont le droit. Violent-ils la neutralité en ne l'interdisant pas? M. Paul Fauchille ne l'admet pas. Les partisans aujourd'hui nombreux de la doctrine de la souveraineté de l'espace aérien doivent à notre avis l'admettre et ils l'admettent en effet. Si, comme nous croyons l'avoir démontré, l'espace aérien qui domine un territoire lui est inséparablement uni, s'il en est l'accessoire ou plutôt encore s'il lui est nécessaire, et l'on ne conçoit pas le territoire isolé de l'espace

aérien, l'Etat neutre ne peut pas plus tolérer le passage d'une force armée belligérante dans l'espace aérien qui le domine que dans son territoire proprement dit. Comme le dit très justement M. Rolland, en tolérant le passage des aéronefs militaires d'un belligérant dans l'espace aérien qui domine le territoire neutre " l'Etat neutre procure à ce belligérant un avantage qui peut n'être pas compensé par la liberté de passage accordée à son adversaire „. Au surplus M. Paul Fauchille est lui-même obligé de faire certaines concessions qui ébranlent singulièrement son système. Si l'atmosphère est libre " elle n'est cependant pas absolument à proprement parler une *res nullius*; le pays sous-jacent a sur elle *certains pouvoirs de police* qu'exige la sauvegarde de son droit de conservation „ (1). Qu'est-ce que ce droit de police sinon une émanation du droit de souveraineté. L'Etat sous-jacent n'a sans cela qu'un droit de défense contre une attaque réalisée ou imminente. Dès que l'on admet que l'Etat sous-jacent a le droit d'interdire le passage on ne voit pas pourquoi le droit international ne lui en ferait pas une obligation, absolument comme pour l'interdiction du passage terrestre. La très grande majorité des juristes qui ont fait de cette question l'objet d'une étude spéciale est aujourd'hui favorable à cette opinion. Nous nous bornerons à citer Kohler, Eswein, Catalayud, Jenny Lycklama, Hazeltine, Meyer, Bellenger, Lemoyne, Grivalet, Rolland, etc... On peut affirmer que c'est aujourd'hui l'opinion générale.

1056. On est du reste inévitablement entrainé à cette conclusion, s'il est vrai, comme nous croyons l'avoir démontré plus haut, que la guerre aérienne est régie par les lois et usages de la guerre terrestre ou par ceux de la guerre maritime, suivant que l'activité hostile des aéronefs se développe au-dessus de la terre ou au-dessus de la mer. Mais la question de savoir si l'Etat neutre est tenu d'interdire le passage des aéronefs militaires de l'un des belligérants dans

(1) *Annuaire*, 1911, p. 61.

l'espace aérien qui domine sa mer territoriale ne doit pas être décidée dans le même sens. Il est certain en effet que, d'après les usages, comme d'après la IIIe Convention de La Haye, l'Etat neutre n'est nullement tenu de s'opposer au passage inoffensif des navires de guerre des belligérants dans sa mer territoriale. Aussi longtemps que l'on admettra cette règle il y aurait évidemment quelque chose d'excessif à lui imposer l'obligation de s'opposer au passage des aéronefs militaires belligérants dans l'espace aérien qui domine sa mer territoriale. Quelques auteurs cependant, par exemple, M. Rolland, ont été jusqu'à repousser cette distinction. Elle apparait comme une conséquence logique des principes admis pour la mer territoriale.

1057. C'est une question plus délicate que celle de savoir quelles seront les conséquences de l'atterrissement d'un aéronef belligérant en territoire neutre, soit par suite d'erreur, soit par suite d'un simple accident, soit en vue de réparer une avarie. M. Paul Fauchille propose, dans le projet de réglementation très détaillé qu'il a soumis à l'Institut de droit international, d'appliquer dans ce cas des règles analogues à celles admises pour les navires belligérants qui cherchent abri et refuge dans un port neutre, notamment la règle des vingt-quatre heures. Il s'appuie sur l'analogie qui existe entre la navigation aérienne et la navigation maritime. Nous avons déjà fait observer ce que cette analogie avait d'incomplet et d'illusoire, surtout lorsqu'il s'agit d'aéronefs qui survolent non la mer territoriale mais le territoire neutre. L'aéronef militaire n'est en réalité qu'un nouvel instrument, un nouveau moyen de guerre qui prête son concours, son assistance tantôt à la guerre terrestre, tantôt à la guerre maritime. Si l'aéronef militaire d'un belligérant survole le territoire neutre, il a déjà violé la neutralité. Or il ne peut y atterrir qu'à la condition d'avoir volé ou plané au-dessus de ce territoire. Il faudra bien appliquer les règles qui régissent la neutralité dans la guerre terrestre en pareil cas. L'activité des aéronefs se rattache à la guerre terrestre dès qu'elle se

déploie au-dessus de la terre, à la guerre maritime dès qu'elle se développe au-dessus de la mer. Cette distinction rationnelle s'impose également dès qu'il s'agit des règles relatives à la neutralité. Qu'une troupe armée pénètre en territoire neutre, on ne distinguera pas entre le cas où elle y est réduite par le manque d'approvisionnements de quelque nature qu'ils soient, et celui où l'acte est volontaire, on internera les soldats dont elle se compose et l'on séquestrera les véhicules quelconques dont elle sera suivie.

C'est la solution proposée par M. Rolland, un des rares auteurs qui se sont occupés de la question (1), ainsi que par Mlle Jenny de Lycklama (2). Ce n'est pas celle adoptée par M. Kohler qui ne fait aucune distinction, admet le droit d'asile ou d'hospitalité et applique la règle des vingt-quatre heures (3) ainsi que toutes les autres règles admises par les usages ou par les conventions de la guerre en ce qui touche l'hospitalité en ports neutres dans la guerre maritime. Il n'indique pas les motifs sur lesquels il se fonde. Cette solution ne pourrait se justifier que par l'assimilation de la guerre aérienne à la guerre maritime dans tous les cas, qu'elle se livre au-dessus de la mer ou au-dessus de la terre. Elle ne peut y être assimilée que lorsque et aussi longtemps qu'elle se poursuit au-dessus de la mer. Peut-être estimera-t-on utile, dans un bref avenir, d'élaborer une réglementation spéciale de la guerre aérienne. L'on examinera alors s'il convient d'étendre à tout atterrissement forcé en pays neutre les règles sur l'hospitalité en ports neutres dans la guerre maritime. Des raisons d'humanité pourront être invoquées alors en faveur de la solution de M. Kohler qui est aussi celle de M. Fauchille. Mais en attendant il faut bien choisir entre les règles relatives à la guerre terrestre et celles relatives à la guerre maritime, appliquer les premières lorsque les hostilités commises par des aéronefs apparaissent comme un accessoire de la guerre terrestre, les secondes

(1) *Op. cit.*, p. 588.
(2) *Revue de locomotion aérienne*, 1910.
(3) *Op. cit.*, p. 29.

lorsqu'elles apparaissent comme un accessoire, un appui donné à la guerre maritime.

1058. L'usage des nations semble du reste avoir déjà résolu la question et ce n'est pas dans le sens indiqué par M. Fauchille et par M. Kohler. Dans le cours de la présente guerre les aéronefs des belligérants ont fréquemment atterri en territoire neutre et chaque fois les aéronefs ont été saisis et les aviateurs ont éte internés, sans que l'on se soit jamais préoccupé de la question de savoir si l'atterrissement était volontaire, accidentel ou nécessaire. La première application de ce système a été faite, d'après ce que rapporte M. Rolland, à deux aviateurs anglais obligés d'atterrir à Breskens, dans les Pays-Bas, en décembre 1914, et à diverses reprises, depuis cette époque, la Hollande, la Suisse et, si nous ne faisons erreur, la Norvège en ont agi exactement de même, vis-à-vis de nombreux aviateurs français, anglais ou allemands que le manque d'essence ou les dégradations subies par leurs appareils avaient mis dans la nécessité d'atterrir. Il y a plus, la Hollande en a agi de même au mois de septembre 1917, vis-à-vis d'aviateurs qui, dans un hydroaéroplane allemand, avaient atterri, si nous pouvons nous servir de cette expression, dans les eaux territoriales hollandaises. Cela se comprend, à raison du fait que la Hollande, dans son observation scrupuleuse des devoirs de la neutralité, avait cru devoir interdire le simple passage des navires de guerre belligérants dans ses eaux territoriales, ce qui était son droit incontestable. Elle était parfaitement conséquente en assimilant le fait d'un atterrissement dans ses eaux territoriales à celui d'un atterrissement véritable sur son territoire proprement dit.

Elle a appliqué également les vrais principes dans une autre circonstance à la même époque et cette fois au bénéfice de l'Allemagne. Un hydroaéroplane allemand étant en détresse en pleine mer a été remorqué par un navire de pêche qui après avoir recueilli les aviateurs à son bord a remorqué l'appareil jusqu'à Flessingue. L'appareil ne fut

pas séquestré, les aviateurs ne furent pas internés, le bateau de pêche qui les avait recueillis n'ayant rencontré en route aucun navire ennemi. C'est l'application stricte de l'article 9 de la XIIe Convention de La Haye pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève tel qu'il est unanimement interprété. Et il est rationnel que l'activité hostile des aéronefs au-dessus de la mer soit régie par les règles de la guerre maritime, bien que tout l'ensemble des dispositions de la XIIe Convention, en ce qui concerne les conséquences d'un acte d'humanité, ne soit pas sans présenter quelque bizarrerie.

1059. Ces quelques indications sur les règles de la neutralité en ce qui touche la guerre aérienne semblent suffire. Il n'y a pas d'exemple jusqu'ici que des neutres aient tenté le transport de la contrebande de guerre au moyen d'aéronefs. Les dangers inséparables d'une entreprise de ce genre et la difficulté de pratiquer la contrebande par ce moyen dans d'importantes proportions sont de nature à éloigner l'idée qu'on les utilise prochainement à cet effet. Il y a cependant une question qui n'a pas surgi dans la guerre actuelle et dont il importe de dire quelques mots, c'est celle de la liberté de la construction en pays neutres, par de simples particuliers, d'aéronefs militaires, et de leur fourniture à des belligérants et, en présence de l'énorme développement de la guerre aérienne, nous sommes surpris qu'elle ne se soit pas encore présentée.

Un Etat neutre peut-il tolérer la construction sur son territoire et la fourniture aux belligérants d'aéronefs militaires? Il ne tolérera pas la construction d'un navire de guerre, quelque modestes que soient ses dimensions, à raison des Règles de Washington incorporées dans la Convention de La Haye relative à la neutralité dans la guerre maritime. Mais nous avons fait observer que c'est là une dérogation à la règle que l'Etat neutre n'est nullement obligé d'empêcher ses ressortissants de fournir des armes, des munitions aux belligérants, d'exploiter en territoire neutre des usines

destinées à cette fabrication. Cette dérogation ne s'explique que par l'importance des secours fournis. La construction d'un de ces navires aériens, d'un Zeppelin, ne constitue-t-elle pas un secours tout aussi important? Evidemment. D'où il résulte qu'il faudrait adopter logiquement la même règle, ou la même dérogation aux principes généraux en ce qui touche les engins appelés navires aériens. Nous pensons toutefois qu'aucun usage ne s'étant encore formé sur ce point, on ne pourrait pas actuellement reprocher à l'Etat neutre qui aurait toléré des actes de ce genre une violation de sa neutralité.

TROISIÈME PARTIE

Règles spéciales sur la neutralité dans la guerre maritime.

CHAPITRE PREMIER

Du principe de la liberté des mers.

1060. Il n'est guère d'ouvrage sur la neutralité dans la guerre maritime dans lequel il ne soit question de la liberté des mers et aussi, car les deux questions se touchent, de la liberté du commerce maritime. Nous n'en dirons que quelques mots, car il n'est plus personne aujourd'hui qui conteste le principe de la liberté des mers, tout au moins de la liberté de la pleine mer. Si quelque Etat prétend lutter actuellement contre l'Angleterre pour le triomphe de ce principe, il suffit d'un rapide examen pour se convaincre qu'il lutte en réalité contre la supériorité de tel Etat maritime sur les autres, en ce qui touche l'importance de sa flotte commerciale, et surtout celle de sa marine militaire. La liberté des mers n'est plus contestée, en ce sens qu'il n'y a aucun Etat qui émette, au moins en temps normal, la prétention d'exclure d'autres nations de l'usage de telle ou telle partie de la pleine mer, soit pour y naviguer, soit pour y pêcher. Or c'est bien en cela que l'on a fait consister la liberté des mers. Il se peut très bien que, grâce à sa situation géographique, aux caractères de son territoire, aux aptitudes particulières de sa population, un Etat acquière une certaine supériorité sur tous les autres, sans exception, en ce qui concerne l'importance de son commerce maritime, de sa flotte et, par une conséquence naturelle, de sa puissance mari-

time, de ses armements sur mer. On n'est pas plus fondé à lui en contester le droit, qu'on ne le serait à contester à un Etat continental le droit absolu de se procurer, grâce à un travail lent et persévérant, une supériorité militaire sur tous les autres. Il se peut que, dans sa conviction, cette supériorité lui soit absolument nécessaire pour se défendre contre des attaques injustes, peut-être concertées, inspirées par des velléités d'agrandissement. A-t-on jamais songé à lui dénier ce droit? L'abus ne naît que quand on a la prétention de baser sur cette supériorité de puissance militaire des visées d'hégémonie sur les autres nations, non pas une hégémonie morale mais une hégémonie politique se traduisant par une subordination totale ou partielle, si minime fût-elle, à la volonté du plus fort.

1061. Il ne s'agissait nullement d'une simple supériorité de puissance matérielle ou militaire, lorsque surgit la fameuse controverse entre Grotius et Selden sur la liberté de la mer. Il s'agissait des droits d'exclusion que l'on prétendait fonder sur cette supériorité. Il est même utile de rappeler que le premier traité écrit par Grotius sur la matière, le *Mare liberum,* avait pour objet principal de combattre, non pas les prétentions anglaises, mais la prétention des Portugais à la navigation exclusive dans la mer des Indes. Il revint d'une manière plus générale sur la question dans son traité *De jure belli et pacis,* sans aucune vue particulière et Selden lui répondit par son fameux ouvrage *Mare clausum,* écrit ouvertement dans le but de justifier la prétention qu'on avait, en Angleterre, formulée dès cette époque à un véritable droit de souveraineté sur la mer. La mer était-elle susceptible d'appropriation, pouvait-elle, en conséquence, constituer la matière d'un droit de souveraineté? Telles étaient les questions que l'on agitait. Elles présentaient à cette époque une importance sérieuse. Venise avait cherché à s'approprier la mer Adriatique; Gênes la mer Ligurienne; les Espagnols et les Portugais, les mers d'Amérique et celles des Indes. Il est superflu de rappeler l'arbitrage du pape

Alexandre VI entre l'Espagne et le Portugal et la ligne par laquelle il partageait la mer des Indes entre ces deux peuples.

1062. Hautefeuille (1) dont l'ouvrage respire un peu trop de parti pris contre l'Angleterre, représente l'idée de la souveraineté de la mer, la théorie du *mare clausum*, comme une idée essentiellement anglaise. En réalité, c'est Selden qui a contribué puissamment à faire à l'Angleterre cette mauvaise réputation, d'autant plus puissamment que le *mare clausum* est un ouvrage des plus remarquables et devait davantage appeler l'attention. Selden soutient, en se fondant sur des documents historiques, que la prétention de l'Angleterre à la souveraineté sur les mers, qu'il appelle britanniques, avait été émise à plusieurs reprises par l'Angleterre et même dès le début du XIVe siècle, et qu'elle avait été acceptée par les autres Etats. Hautefeuille démontre très bien que ses interprétations et ses conclusions sont fausses. Il cite même la réponse d'Elisabeth aux plaintes des ambassadeurs espagnols, à raison des déprédations commises par Sir Francis Drake dans les mers d'Amérique, qu'ils considéraient comme le domaine de l'Espagne : " L'usage de la mer est commun à tous; *aucun peuple*, aucune personne privée ne peut avoir le droit sur l'Océan, parce que ni la nature ni l'usage public n'en permettent l'occupation „. Ce n'est pas la thèse de Selden qu'exposait la grande reine, c'est celle de Grotius. Et l'auteur ne réfute pas moins péremptoirement l'argument déduit de ce qu'à certaines époques l'Angleterre a exigé que les navires des Etats moins puissants saluassent son pavillon. " Ce fait n'a jamais été regardé „, dit-il, " comme une preuve de reconnaissance du domaine de la mer „, et il note que la France, l'Espagne et plus tard la Russie ont élevé la même prétention.

1063. Il faut bien reconnaître cependant que la prétention de l'Angleterre à l'exercice du droit de souveraineté *sur*

(1) Hautefeuille, *Des droits et devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, t. I, p. 33.

certaines mers s'est manifestée à certaines époques, si ce n'est en ce qui concerne le contrôle de la navigation en général du moins en ce qui touche le droit de pêche. C'est ainsi qu'elle a exigé à diverses époques des licences anglaises pour pêcher dans la mer du Nord et les Hollandais, ayant essayé de s'en passer en 1636, furent attaqués et contraints de payer 30,000 £ pour obtenir l'autorisation de continuer. Elle ne fut pas seule du reste et, en 1637, le Danemark éleva même les taxes qu'il réclamait pour le passage du Sund. Il les éleva même probablement dans une mesure excessive, dit Hall (1), puisqu'il s'en suivit des guerres avec la Suède, la Hollande et les Villes Hanséatiques, guerres qui aboutirent à la suppression des taxes pour la Suède, à leur réglementation pour la Hollande. En ce qui concerne les mers plus septentrionales, le Danemark prétendait encore, dans le cours du XVIIIe siècle, interdire la pêche jusqu'à une distance de soixante-neuf milles du Groënland et de l'Islande. Mais ni l'Angleterre ni l'Irlande ne se soumirent à cette prétention qui finit par être abandonnée. Les prétentions du Gouvernement russe en 1821 à interdire la navigation jusqu'à une distance de 100 milles italiens de ses côtes, dans la mer glaciale, fut repoussée par les Etats-Unis et l'Angleterre et complètement abandonnée par les Conventions de 1824 et de 1825. Les Etats-Unis, à leur tour, ont émis la prétention plus récemment de séparer la mer de Behring, au point de vue juridique, de l'Océan pacifique et de s'en attribuer la souveraineté pour les deux tiers, en vertu d'une cession faite par la Russie, et l'on sait que cette prétention a donné lieu à un arbitrage. Mais elle a été promptement abandonnée, dès la première phase du litige, et ils se sont bornés à réclamer certains droits de contrôle reposant sur une base absolument différente (2). Remarquons encore que, lors de l'abolition du péage du Sund, on s'est bien gardé de justifier comme droit de rachat la somme à payer au Danemark en échange de sa renonciation à ce péage, et que cette stipulation a été sim-

(1) Hall, *op. cit.*, pp. 152 et suiv.
(2) Hall, *op. cit.*, p. 155.

plement qualifiée de *compensation* pour l'entretien de certaines marques et d'autres arrangements de sécurité (1).

L'Angleterre n'a donc pas été seule à formuler des prétentions à la souveraineté sur certaines parties de la mer. Nous ne soutenons certes pas qu'elle n'ait pas émis souvent des exigences inadmissibles, qu'elle n'ait pas fait des guerres injustes. Mais quand, comme semble le faire Hautefeuille, on cite, par exemple, la guerre de l'opium à la Chine comme manifestation d'une prétention à la souveraineté de la mer, on commet une étrange erreur. Cette guerre constituait une revendication excessive de la liberté du commerce, contrairement aux intérêts très respectables d'un peuple qui ne voulait plus permettre l'importation, dans son territoire, d'un véritable poison. De même aucun des actes accomplis, l'on pourrait dire parfois *commis* par l'Angleterre, pendant les guerres du premier Empire, ne peut être considéré, à notre sens, comme l'expression d'une prétention théorique à la souveraineté de la mer, quelque abusifs que ces actes aient pu être.

1064. Au surplus ce n'est pas au point de vue de l'état de guerre qu'il faut se placer pour apprécier si un Etat a prétendu ou prétend à la souveraineté de la mer. Lorsqu'une guerre surgit entre Puissances maritimes, l'essence même de notre droit actuel de la guerre maritime conduit les Etats belligérants à s'attribuer l'un et l'autre, directement ou indirectement, certains droits de souveraineté sur la mer ou sur des parties de celle-ci. N'en serait-il pas ainsi quand même ils se borneraient à en faire le théâtre de leurs luttes, parfois si dangereuses pour les passants inoffensifs? N'en sera-t-il pas ainsi aussi longtemps que l'on n'aura pas supprimé la notion même de la contrebande de guerre, avec ses conséquences : droit d'arrêt, de visite, de saisie, de capture et de confiscation?... Mais c'est au point de vue de l'état de paix qu'il faut se placer, lorsqu'on veut examiner la question de savoir si une guerre faite à un Etat comme l'Angleterre emprunterait un caractère plus noble et plus élevé à ce que

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 101.

l'on prétendrait la soutenir pour revendiquer la liberté de la mer, et maintenir la liberté du commerce contre l'*infâme Albion.* Dans quelle mer, à quels navires interdit-elle la libre navigation? Quels sont les obstacles qu'elle oppose à la liberté du commerce maritime? Les navires de toutes les nations n'avaient-ils pas la liberté d'importer en Angleterre, et en général avec franchise de droits, les produits manufacturés ou autres de leur pays? N'est-ce pas le pays traditionnel du libre échange? En est-il de même dans d'autres pays? Et la mer n'est-elle pas la grande route librement ouverte à tous, ouverte à la libre navigation par laquelle les produits étrangers sont importés partout? La liberté de la mer existe, au moins en temps de paix et l'on ne doit plus se battre pour la conquérir. Mais ce qui est vrai, c'est qu'il y a une inégalité notable de forces navales, même entre les grandes Puissances maritimes et il en sera toujours ainsi. Il en est ainsi par une nécessité fatale. Les récriminations auxquelles se livreraient à cet égard des Puissances maritimes imposantes, mais moins armées que d'autres, seraient aussi ridicules que celles auxquelles se livreraient les petits Etats parce qu'ils ne sont que de petits Etats.

Nous avons dit que la situation des Etats neutres est jusqu'à l'époque actuelle, particulièrement dure dans la guerre maritime. Elle le serait quand même l'on observerait strictement les règles établies par les usages ou par des conventions expresses. Elle l'a été particulièrement dans la guerre actuelle, peut-être parce que les neutres ont négligé d'unir leurs efforts pour faire respecter leurs droits, parce qu'ils ont trop systématiquement observé la règle commode mais dangereuse du chacun pour soi, et parce que tel Etat belligérant, victime indirecte des attentats à la neutralité, s'est cru autorisé par une nécessité inéluctable et par l'inertie des neutres, à ne pas plus respecter les droits de la neutralité que ne l'avait fait son adversaire. Nous examinerons les règles qui régissent la neutralité et nous signalerons en passant, aussi impartialement que possible, les infractions qui y ont été faites.

CHAPITRE II

Devoirs des Etats neutres dans la guerre maritime.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

1065. Ces devoirs peuvent se classer comme pour la guerre terrestre en devoirs d'abstention et devoirs d'action, et nous entendons par devoir d'action celui d'empêcher que ses eaux territoriales et son territoire ne soient utilisés par le belligérant pour l'accomplissement de certains actes d'hostilité, et même dans une certaine mesure, pour leur préparation, ainsi qu'il résulte des trois Règles de Washington assez généralement admises aujourd'hui. Il est évident, au surplus, qu'à ces devoirs correspondent des droits. Car, dans la guerre maritime, comme dans la guerre territoriale, l'Etat neutre ne doit pas se borner en général à des protestations souvent vaines contre la violation de ses droits de neutralité par l'un des belligérants. Il doit, dans la mesure du possible, s'y opposer même par la force, bien qu'on ne puisse évidemment lui reprocher de ne pas avoir déclaré la guerre à raison d'une violation de la neutralité déjà consommée, surtout si elle ne présente pas un caractère particulièrement grave. Sa résistance violente est donc légitime.

1066. Lors des délibérations de la deuxième Conférence de La Haye, M. le Ministre d'Etat Van den Heuvel, l'un des délégués de la Belgique, observait avec raison que l'on avait pris l'habitude de parler, avec un peu trop de prédilection, des *droits* des belligérants que l'on opposait aux *intérêts* des neutres. “ Les belligérants se laissent volontiers aller „, ajoutait-il, “ à considérer les neutres comme des gens embarrassants qui doivent s'éloigner de l'endroit où se transporte le champ des hostilités et de toutes les routes voisines, sans

trop se soucier de leur commerce et de leur tranquillité. „ Ce n'est malheureusement que trop vrai et ne l'a jamais été plus que dans la guerre mondiale où des régions maritimes considérables leur ont été absolument fermées, grâce surtout aux mines sous-marines et aux sous-marins. La seule chose qui puisse expliquer ce phénomène, et ces aggravations singulières de la condition du neutre dans cette guerre monstrueuse qui fait gémir l'humanité, c'est son étendue même, c'est le fait qu'il n'y a presque plus eu d'Etats neutres, que toutes les Grandes Puissances sont engagées dans la lutte, et que les Etats qui, au prix de certaines humiliations, sont parvenus à grand peine à y demeurer étrangers ne sont que des Puissances de second ordre. Aussi certains actes accomplis dans cette guerre, au préjudice des droits des neutres, ne pourront-ils pas être considérés comme des précédents de nature à former la base d'une coutume. Toujours, d'ailleurs, ils ont été suivis de protestations énergiques.

1067. Nous avons la conviction qu'il ne s'agit que d'une éclipse momentanée des vrais principes sur le droit des neutres. Cette guerre effroyable avait mal commencé par la violation flagrante de deux neutralités, au mépris non seulement des règles générales du droit mais d'engagements, librement et solennellement contractés. Tous les autres Etats neutres, encore nombreux et puissants à cette époque, y ont assisté passivement, sans qu'un seul ait protesté, à l'exception du Brésil; il n'en est pas un qui, depuis, n'ait vu à son tour ses droits plus ou moins violés, par une espèce de déclanchement fatal. La Conférence de 1909 avait cependant eu égard aux observations judicieuses de M. le Ministre d'Etat Van den Heuvel. Elle n'a pas voulu qu'on pût lui faire le reproche de ne pas parler des *droits* des neutres, mais seulement de leurs intérêts. Elle met même en relief les droits des neutres et c'est fort bien. Seulement on s'aperçoit bientôt qu'à chacun de ces droits correspond une obligation parfois fort lourde, un devoir d'action et non pas seulement d'abstention. Comme on l'a fait remarquer

souvent, la situation du neutre est en principe une situation négative. Il ne se bat pas, il ne prend pas part à la guerre, il n'accomplit aucun acte d'hostilité. C'est là un devoir d'abstention qu'il lui sera toujours aisé de remplir. Si faible qu'il soit, un Etat neutre pourra toujours s'y conformer. Mais la difficulté commence lorsqu'il s'agit pour le neutre de ses devoirs d'action, qui se traduisent par l'obligation de défendre, d'interdire certains actes, de s'y opposer même par la force. On pourrait bien soutenir, il est vrai, que prohiber c'est ne pas permettre et que ce devoir se réduit, en conséquence, à un devoir d'abstention. M. Kleen paraît même s'y être trompé parfois dans son grand ouvrage sur la neutralité. Mais ce raisonnement serait fallacieux, puisque ne pas permettre implique toujours ou presque toujours la nécessité d'une défense, d'une intervention active, d'une opposition violente même, tandis que la simple abstention n'implique que l'inertie.

1068. Cette distinction est plus importante dans la guerre maritime que dans la guerre terrestre, parce que les questions de neutralité qu'elle soulève sont plus nombreuses et plus délicates. Nous avons toujours pensé qu'en dehors du devoir absolu de rester étranger à la guerre, de ne fournir aucune aide à aucun des belligérants, en un mot du devoir d'abstention, l'Etat neutre ne devrait, d'après les vrais principes, aux belligérants que l'impartialité la plus absolue, sauf certaines exceptions que commande l'intérêt même des Etats neutres. Ils ne peuvent pas permettre ni défendre vis à vis de l'un des belligérants ce qu'ils ne permettent pas ou ne défendent pas vis à vis de l'autre. Ils n'ont pas à examiner si leur tolérance, quant aux fournitures faites par leurs ressortissants aux belligérants, peut être plus favorable à l'un qu'à l'autre, question dont l'appréciation dépendra peut-être des péripéties incertaines de la guerre. Ils devraient avoir le droit de rester en relations pacifiques avec chacun d'eux. L'un des belligérants peut s'être préparé depuis longtemps à la guerre. Ce ne sera pas nécessairement celui dont

la cause est la plus juste. Cette longue préparation, sa situation géographique, l'étendue de ses possessions d'outre-mer, la multiplicité de ses dépôts de charbons, une foule d'autres circonstances, le fait même de ne pas avoir de marine militaire, d'être abondamment pourvu d'armes et de munitions, de n'avoir pas d'argent pour se procurer des armes et munitions à l'étranger, peuvent avoir pour résultat de rendre complètement inutiles pour lui les dispositions amicales et impartialement bienveillantes des Etats neutres pour les deux belligérants, et la continuation des relations commerciales existant entre les belligérants et les neutres. Le fait des Etats neutres d'interdire, dans ces circonstances, à ses ressortissants des actes qui sont licites en général, qui ne constituent en somme que le maintien des relations pacifiques avec l'un et l'autre des Etats belligérants, ne serait point, de la part des Etats neutres, une véritable impartialité, une véritable neutralité. Un jurisconsulte puissant et original, dont nous sommes cependant loin de partager complètement l'opinion, en matière de neutralité, M. Lorimer, fait à ce sujet, des observations qui sont d'une justesse frappante : " Il est absolument inimaginable qu'à un même moment, deux belligérants aient un besoin égal de certains objets appartenant à des neutres et les mêmes ressources financières pour en acheter. En défendant à nos ressortissants de les fournir aux deux belligérants, nous favorisons nécessairement celui des belligérants qui n'en a pas besoin ou qui n'est pas en état de les payer et, dans la mesure des effets de cette loi intérieure, nous combattons de son côté. La neutralité poussée ainsi jusqu'à la déraison, dégénère en belligérance et s'anéantit elle-même „ (1). Rien n'est plus vrai à notre avis. Il serait sans doute excessif d'en conclure que l'Etat neutre, comme tel, *in its corporate capa-*

(1) " It is inconceivable that two belligerents should, at the same moment, be equally in want of neutral commodities, and equally in a condition to purchase them. By forbidding their purchase by both belligerents, we consequently favour the belligerent who either does not want them, or who cannot pay for them ; and, in so far as the effect of our municipal legislation extends, we fight on his side. Neutrality gone mad thus runs over in belligerency, und becomes suicidal. „ Lorimer, *Institutes of the Law of Nations,* t. II, p. 161.

city comme dit Lorimer, puisse fournir aux belligérants des armes, des munitions, des soldats, une aide quelconque. Il violerait son devoir d'abstention. Mais il en résulte qu'en théorie, dans la guerre sur mer, pas plus que dans la guerre sur terre, on ne devrait pas imposer aux Etats neutres le devoir d'empêcher leurs sujets de commercer librement avec chacun des Etats belligérants et avec leurs ressortissants, pourvu qu'ils ne les en empêchent pas plus vis-à-vis de l'un que vis-à-vis de l'autre. Tel est notre avis l'idéal, en ce qui touche la conception de la neutralité : maintien des relations pacifiques avec tous les belligérants. M. le Baron Descamps a qualifié cela de pacigérat, et quelques-uns se sont un peu égayé de ce néologisme. Il correspond cependant assez bien avec la notion idéale de la vraie neutralité. L'intervention active, obligatoire de l'Etat neutre pour empêcher ses ressortissants de fournir aux belligérants quoi que ce soit de ce qui peut lui être utile pour soutenir la guerre, ce pourrait être, en fin de compte, l'anéantissement de la vie commerciale neutre. Jamais cela n'a été mis en plus vive lumière que par la guerre mondiale actuelle. Les devoirs des neutres déjà si rigoureusement définis par les usages et par les Conventions de La Haye y ont été injustement exagérés, leurs devoirs méconnus. Peut-être est-ce en partie leur faute, nous l'avons dit. Mais il importe de définir les uns et les autres avec précision non seulement d'après les usages et la doctrine, mais d'après les Conventions de La Haye qui, si elles n'ont pas dans cette guerre force obligatoire conventionnelle, n'en demeurent pas moins la plus haute expression des usages, comme celle des concessions réciproques que réclame l'intérêt commun des nations civilisées, lorsque ces usages sont contradictoires ou mal fixés. Nous avons classifié les devoirs de l'Etat neutre en devoirs d'action et devoirs d'abstention. Nous nous attacherons d'abord à exposer leurs devoirs d'action, parce que c'est en cette matière qu'on se trouve aux prises avec les questions les plus épineuses et les plus délicates. Nous les exposerons tels qu'ils résultent de la XIII[e] Convention de La Haye en les comparant avec les usages et avec l'enseignement de la doctrine.

SECTION I

Devoirs d'action de l'Etat neutre dans la guerre maritime.

§ 1. — Devoir d'empêcher les hostilités dans la mer territoriale.

1069. Tous les auteurs sont d'accord et la pratique des nations admet que l'Etat neutre a le droit et le devoir de s'opposer, par tous les moyens dont il dispose, à ce que des actes d'hostilité soient commis aussi bien dans la mer territoriale que dans son territoire proprement dit. Il en résulte notamment qu'un Etat belligérant n'a le droit de procéder dans les eaux neutres ni à l'arrêt et à la visite, ni à plus forte raison à la saisie ou à la capture d'un navire quelconque, lors même que ce navire ennemi ou neutre serait soupçonné de transporter de la contrebande de guerre, lors même qu'il serait un navire de guerre ennemi. L'Etat neutre a le droit et même le devoir de s'y opposer autant que possible. Cette première question est résolue en termes très nets par les articles 1, 2 et 3 de la Convention du 18 octobre 1907 sur la neutralité dans la guerre maritime. Ils sont assez clairs pour qu'il ne soit pas nécessaire d'insister et ils précisent en outre les devoirs de l'Etat neutre dans ce cas. Nous nous contenterons d'en reproduire le texte :

Article premier. — Les belligérants sont tenus de respecter les droits souverains des Puissances neutres et de s'abstenir, dans le territoire ou les eaux neutres, *de tous actes qui constitueraient*, de la part des Puissances *qui les tolèreraient*, un manquement à leur neutralité.

Art. 2. — Tous actes d'hostilité, y compris la capture *et l'exercice du droit de visite*, commis par des vaisseaux de guerre belligérants dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre, constituent une violation de la neutralité et sont strictement interdits.

Art. 3. — Quand un navire a été capturé dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre, cette Puissance doit, si

la prise est encore dans sa juridiction, user des moyens dont elle dispose pour que la prise soit relâchée avec ses officiers et son équipage et pour que l'équipage mis à bord par le capteur soit interné. Si la prise est hors de la juridiction de la Puissance neutre, le gouvernement capteur, sur la demande de celle-ci, doit relâcher la prise avec ses officiers et son équipage.

Le texte de l'article 1 est un peu bizarre. Il parle de tous *actes qui constitueraient* de la part des Puissances qui les toléreraient, un manquement à la neutralité. Or ce ne sont pas ces faits qui constituent, de la part de l'Etat neutre, une violation de leur neutralité, lorsqu'ils sont tolérés, c'est *leur tolérance.* Néanmoins le sens de ces dispositions est clair et elles sont, en général, d'accord avec les principes admis. La Conférence n'a rien innové. L'équipage du navire saisi ou capturé est mis en liberté, l'équipage mis à bord du navire saisi par le capteur doit être interné, parce que, comme le rapporteur à la Conférence l'a fait observer, il se trouve sans droit dans les eaux neutres, sans droit du moins en ce qu'il y a accompli une action hostile ou y a tout au moins amené la prise (1). Il pourra arriver évidemment, il arrivera souvent que la Puissance neutre, surtout si la prise a été amenée en dehors de sa juridiction, ne dispose pas des forces nécessaires pour faire respecter ses droits. Elle se bornera nécessairement, dans ce cas, à des réclamations diplomatiques et nul n'exigera qu'elle fasse suivre d'une déclaration de guerre l'atteinte à sa neutralité, bien que suivant les circonstances et surtout si de pareils attentats se multiplient, elle en ait parfaitement le droit.

1070. La Convention ne prévoit pas en termes exprès un cas qui a été discuté par les auteurs. Certains ont soutenu en effet que, si un belligérant ne peut commencer les hostilités dans les eaux neutres, il peut, si ces hostilités ont été commencées en dehors, poursuivre l'ennemi jusque dans les eaux territoriales neutres. Mais elle a indirectement

(1) *Documents de la deuxième Conférence*, t. III, p. 490.

résolu la difficulté, tant par son silence que par la généralité des termes de l'article 1er. Cet article ne distingue pas entre les hostilités commencées en dehors des eaux territoriales et les hostilités commencées dans le rayon de celles-ci. Ce qu'il interdit d'une façon générale, c'est tout acte contraire à la neutralité. Ici encore la Convention n'a pas innové, et les auteurs admettent pour la plupart que les hostilités commencées en dehors de la sphère des eaux territoriales neutres ne peuvent pas être poursuivies dans le rayon de ces eaux (1). L'ancienne doctrine de Bynkershoek d'après laquelle le vainqueur peut poursuivre la flotte vaincue jusque dans les eaux neutres, *dum fervet opus,* c'est-à-dire aussi longtemps que l'action se prolonge, doctrine qu'il ne base du reste que sur les usages hollandais et non sur des usages généraux, n'est aujourd'hui admise ni par les auteurs ni dans la pratique. “ La doctrine et la pratique „ dit Dupuis (2) “ condamnent également l'opinion émise au XVIIIe siècle par l'illustre jurisconsulte hollandais Bynkershoek, d'après laquelle le combat ou la poursuite commencée en pleine mer auraient pu s'achever dans les eaux territoriales d'un Etat neutre. „

1071. L'état neutre a évidemment le droit, nous l'avons vu, de recourir à la force pour s'opposer à toute violation de la neutralité. Il le fera sans doute, s'il est assez puissant pour le faire. “ Il peut, si le délinquant est surpris, avant de quitter ses eaux, l'y poursuivre et même continuer, en haute mer, la poursuite commencée (3). „ Il y a, il est vrai, controverse sur ce dernier point, et Lawrence le conteste en se fondant sur ce que l'Etat n'a pas de juridiction en haute mer sur les Etats étrangers, sur ce que son pouvoir expire à la limite de ses eaux territoriales. L'argument nous paraît insuffisant. Il ne s'agit pas pour l'Etat neutre d'exercer une espèce de droit de juridiction en dehors de ses eaux, mais

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 513. — Halleck, *op. cit.*, t. II, p. 468 et les autorités citées.

(2) Ch. Dupuis, *La guerre maritime et les doctrines anglaises*, n° 308.

(3) Ch. Dupuis, *op. cit.*, n° 334.

de repousser une violation de sa neutralité, par la force. L'Institut de droit international s'est occupé de la question et nous semble l'avoir résolue d'une manière satisfaisante en décidant que : " L'Etat riverain a le droit de continuer sur la haute mer, la poursuite commencée sur la mer territoriale... „ mais que " La poursuite est interrompue dès que le navire entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une autre Puissance (1). „ Nous croyons cependant qu'une grande Puissance neutre se croira seule obligée d'agir de cette manière et que, dans tous les cas, un Etat neutre a le droit de s'abstenir de le faire, et de se borner à des réclamations et à des protestations lorsque la violation de la neutralité a pris fin.

§ 2. — Etendue de la mer territoriale.

1072. Il est très regrettable qu'en posant des règles si importantes au sujet des droits et des obligations de l'Etat neutre dans la mer territoriale, la Conférence n'ait pas jugé à propos d'arrêter des règles précises sur l'étendue de la mer territoriale, au moins en ce qui concerne cette matière. La plus grande incertitude règne actuellement sur ce point. Avant Bynkershoek, bien que certains auteurs, Grotius par exemple, eussent déja admis que la mer territoriale s'étendait aussi loin que pouvait s'étendre l'action effective, la puissance des armes de l'Etat riverain, en pratique les Etats assignaient à leur mer territoriale les largeurs les plus diverses. Bynkershoek proposa de fixer cette étendue à la portée extrême du canon des côtes. C'était en définitive le principe de Grotius, avec plus de précision. Bonfils constate que presque tous les auteurs modernes et plusieurs traités diplomatiques l'admettent encore aujourd'hui. " C'est „, dit-il, " la mesure rationnelle, la limite de droit commun en dehors des conventions spéciales „ (2). Mais plusieurs législations

(1) Règles adoptées à Paris le 31 mars 1892 sur la définition et le régime de la mer territoriale, art. 8. *Annuaire*, t. XIII.

(2) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, n° 491.

et conventions internationales ont fixé cette étendue à trois milles marins, c'est-à-dire à une lieue marine, soit 5556 mètres, et, parmi ces conventions, il importe surtout de signaler, parce qu'elle est relativement récente, celle de Constantinople du 29 octobre 1888 qui fixe le rayon de protection des ports d'accès du canal de Suez à trois milles marins. Il est évident que cette distance ne correspond plus du tout à la portée des canons modernes que Bonfils évaluait à sept milles marins, mais qui est aujourd'hui infiniment supérieure. Certains canons ont, croyons nous, une portée efficace dépassant vingt kilomètres. Au mois de mai 1895, l'Institut de droit international avait proposé la limite de six milles marins, après une discussion extrêmement approfondie à laquelle avaient pris part des spécialistes très autorisés en matière de droit maritime. C'était un minimum qui pouvait être augmenté en cas de guerre par une déclaration expresse de l'Etat neutre, et élevé jusqu'à la portée réelle du canon des côtes. C'est probablement cette délibération qui détermina le Gouvernement des Pays-Bas, à la fin de l'année 1895, à proposer aux Puissances d'ouvrir des négociations pour déterminer l'étendue de la mer territoriale à peu près sur ces bases. Elles semblent n'avoir eu aucune suite. En somme il n'existe absolument aucune convention générale sur l'étendue de la mer territoriale. La Convention de Constantinople du 29 octobre 1888, relative au canal de Suez, dont nous avons fait mention plus haut a bien été conclue entre un assez grand nombre de Puissances : l'Allemagne, l'Autriche, l'Angleterre, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie et la Turquie, mais elle n'a eu évidemment pour objet de régler l'étendue de la mer territoriale que pour ce cas spécial.

1073. Il n'y en a pas davantage sur la question de savoir à partir de quel point de la côte doit se calculer la distance, lorsque l'on admet une distance de trois milles marins, de six milles marins ou même, en temps de guerre et pour ce qui concerne les droits de la neutralité, de douze

milles marins, comme quelques-uns l'ont proposé. Est-ce à partir de la ligne de basse marée, comme l'a proposé l'Institut de droit international, où à partir de la ligne de haute marée ou à partir de la ligne de marée moyenne? On ne sait. La Conférence de 1907 a donc arrêté des règles assez précises sur les droits et obligations de la neutralité dans la mer territoriale, et elle n'a pas déterminé jusqu'où va la mer territoriale, ce qu'elle aurait pu faire parfaitement *au point de vue de la neutralité*, même en réservant la question, pour ce qui concerne l'exercice du droit de pêche. des droits de douane, etc...; car il n'est pas du tout indispensable que l'on adopte ici les mêmes bases.

Notre conclusion est que, sauf le cas de convention particulière, la règle à suivre est très exactement tracée par Bonfils. L'on devrait appliquer toujours l'ancien critérium de Bynkershoek qui ne fait lui-même que préciser les idées émises par Grotius. La mer territoriale, c'est la zone maritime, le long de la côte, qui peut être dominée par des moyens d'action établis sur le rivage, par le canon; la portée du canon déterminera son étendue, non pas sa portée extrême peut-être, mais sa portée efficace, c'est-à-dire, la distance jusqu'à laquelle l'action du canon peut être dirigée et contrôlée. Toutefois il s'en faut que tous les auteurs soient de cet avis et Calvo par exemple exprime l'opinion à laquelle s'associe Pasquale Fiore, que, tant que l'on n'aura pas déterminé l'étendue de la frontière maritime et qu'on n'aura pas pris une décision admise par la majorité des Etats “ la démarcation de trois milles marins constitue désormais, au point de vue international, une règle fixe qui doit être observée et respectée toutes les fois que les traités n'en auront pas établi d'autre „ (1).

1074. Cette conclusion n'est pas exacte. Tout ce que l'on peut dire, c'est que la distance de trois milles marins constitue un minimum, et que dans l'état actuel elle peut être augmentée non seulement par l'effet des conventions

(1) Pasquale Fiore, *op. cit.*, t. II, n° 304 et Calvo, *op. cit.*, § 244.

internationales, mais par les législations nationales, pourvu qu'elle ne dépasse pas la portée du canon des côtes. Lorsque l'on parcourt à ce sujet les dispositions des diverses législations on constate que, d'après plusieurs, l'étendue de la mer territoriale varie suivant la nature des intérêts qu'il s'agit de protéger : surveillance douanière, surveillance sanitaire, surveillance en temps de guerre ou en temps de paix pour assurer la sécurité de l'Etat, neutralité, pêche, droit de juridiction, cérémonial maritime (1). En Allemagne la limite semble être en général de trois milles marins. En Autriche-Hongrie elle est très variable, mais la limite des eaux *neutres* paraît être la portée de canon *évaluée* à trois milles marins (!). En Belgique elle est de trois milles marins *pour la pêche* mais pas de disposition en ce qui concerne la neutralité. Pour le Danemark et la Norwège elle est variable, même en ce qui concerne la pêche, mais elle semble être, en ce qui concerne la neutralité, de quatre milles marins. En Espagne elle est de six milles pour la neutralité. Dans les Etats-Unis elle va jusqu'à quatre lieues pour la surveillance douanière, mais n'est que d'une lieue marine pour la zone de neutralité. En France la zone de neutralité a été fixée par le décret du 18 octobre 1912 à six milles marins, ce qui est conforme aux propositions de l'Institut. En Angleterre, l'étendue des eaux neutres est d'après le droit coutumier de trois milles marins. En Grèce elle a été fixée à trois milles marins pour la pêche, et l'on considère cette distance comme applicable d'une manière générale. En Italie, dispositions très diverses; mais la limite de la zone des eaux neutres parait être la portée effective du canon. En Norwège elle est d'une lieue marine ordinaire, de quatre milles dans les Pays-Bas, de trois milles en Portugal. En Russie la limite réclamée en matière de neutralité paraît être celle de la portée effective du canon ; en Suède elle est d'une lieue marine, quatre milles marins (7420 mètres). Ce court aperçu suffit pour

(1) V. l'excellente chronique des faits internationaux dans la *Revue générale de droit international public,* 1914, p. 404. C'est à cet article que nous empruntons, en les résumant très brièvement, les indications ci-dessus.

démontrer que, si la distance de trois milles marins a été adoptée par certains pays, il s'en faut de beaucoup qu'elle ait été adoptée par tous et l'on ne peut pas dire que ce soit une règle générale.

1075. Que s'est-il passé dans la guerre actuelle? Il ne semble pas qu'il y ait eu des difficultés et des conflits sérieux. Mais cela nous paraît résulter d'abord de ce que plusieurs des Etats neutres avaient adopté la même règle que l'Allemagne pour la détermination de l'étendue de la mer territoriale; trois milles marins ou une étendue peu différente : quatre milles marins; ensuite et surtout, croyons-nous, de ce que les Etats neutres ont tacitement admis par faiblesse le point de vue des belligérants. Mais quelle est l'appréciation qui doit prévaloir en pareille matière? Pourquoi serait-ce celle du belligérant plutôt que celle du neutre? Etant donné que, d'après la règle anciennement reconnue, la mer territoriale s'étend jusqu'à la portée effective du canon des côtes, portée bien supérieure actuellement à trois milles marins, il semble que ce soit l'appréciation de l'Etat neutre, pourvu que, d'après sa législation, la mer territoriale ne s'étende pas au-delà de cette portée de canon. Mais bien que d'après la loi espagnole la mer territoriale s'étende jusqu'à six milles marins, il semble que partout les Etats neutres se soient résignés à admettre la distance allemande soit trois milles marins. La Conférence de La Haye aurait bien fait de dire quelle base il faut adopter, celle du belligérant ou celle du neutre.

§ 3. — Usage du territoire neutre pour la constitution d'un tribunal des prises.

1076. L'article 4 de la XIIIe Convention porte qu'aucun tribunal des prises ne peut être constitué par un belligérant sur un territoire neutre ou sur un navire dans des eaux neutres. Ici encore, sous l'apparence d'une disposition qui limite les droits des belligérants, il y a en même temps un

devoir d'action pour le neutre. Ce que le belligérant n'a pas le droit de faire dans les eaux neutres, l'Etat neutre a l'obligation de l'empêcher (article 25), dans la mesure du possible bien entendu. Est-ce une innovation ? Il importe de l'examiner puisque, dans des cas fréquents, la Convention n'aura pas, en tant que convention, force obligatoire. Nous croyons que l'article 4 n'est que la conséquence des principes généraux en matière de neutralité. Un point seulement donne lieu à une observation, comme nous le verrons plus loin. “ Ce devoir de l'Etat jugeant „, dit Kleen, “ d'employer son propre territoire pour place de la juridiction, n'est qu'une simple conséquence de sa responsabilité. Les tribunaux ne peuvent juger à l'étranger, excepté le cas où ils doivent juger une prise se trouvant chez l'allié „ (1). Le second motif est péremptoire. Exercer le droit de juridiction, c'est faire acte de souveraineté. Un Etat ne peut l'exercer que sur son propre territoire. L'Etat neutre qui prêterait son territoire à l'organisation et à l'établissement d'un tribunal de prises par l'un des belligérants lui rendrait un service qui n'est pas compatible avec la neutralité. Mais l'article exclut même l'établissement ou la constitution d'un tribunal des prises par un belligérant sur un navire se trouvant dans les eaux neutres. Il ne distingue pas, et s'applique par conséquent même au cas où pareil tribunal serait établi sur un navire de guerre de l'un des belligérants se trouvant dans les eaux neutres. Le savant jurisconsulte Japonais Takahashi a émis, à propos de certains incidents de la guerre russo-japonaise, l'opinion qu'un tribunal établi à bord d'un vaisseau de guerre de l'un des belligérants ne pouvait fonctionner ni sur la haute mer ni dans les eaux neutres. M. Kleen a combattu cette opinion se fondant sur ce qu'un vaisseau de guerre est considéré, ainsi que Takahashi lui-même le reconnait, comme une partie flottante du territoire. Il est tenu pour tel en effet en règle générale, même dans les eaux étrangères, même dans un port étran-

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 625. La traduction est imparfaite. L'Etat *jugeant* c'est l'Etat qui juge ou prétend juger de la validité de la prise.

ger. Et, s'il ne peut être accueilli dans un port neutre en temps de guerre qu'en vertu du droit d'asile et sous certaines restrictions, l'Etat neutre n'avait pas plus autrefois qu'aujourd'hui le devoir de lui interdire le passage pacifique, le séjour même dans ses eaux. L'article 4 est plus sévère. Il interdit d'une manière absolue le fonctionnement d'un tribunal des prises sur un navire belligérant se trouvant dans les eaux neutres. Il est à remarquer, sans doute, que cet article a été adopté sans discussion et que l'attention de ceux qui l'ont voté ne s'est peut-être pas portée sur cette question spéciale. Mais il n'en est pas moins vrai qu'il ne distingue pas, et devrait être appliqué sans restriction dans l'éventualité d'une guerre où ne seraient impliquées que des Puissances ayant adhéré à la Convention. Sinon la distinction dont nous avons parlé s'imposerait.

§ 4. — Le passage dans les eaux neutres.

1077. Mais si les navires de guerre des belligérants ne peuvent se livrer à des actes d'hostilité dans les eaux territoriales neutres, ne peuvent-ils du moins y passer ou même y séjourner pacifiquement? M. Kleen, très rigoureux en matière de neutralité, et très logique du reste, est d'avis qu'il y a lieu d'appliquer au passage par la mer territoriale neutre les mêmes principes qu'au passage par le territoire neutre. Mais, sauf de très rares exceptions, la doctrine est contraire à son opinion. Les navires belligérants n'auraient donc pas, d'après Kleen, le droit de passer par la mer territoriale neutre, et l'Etat neutre aurait l'obligation de les en empêcher par les moyens dont il dispose. M. Kleen réfute assez habilement les motifs sur lesquels on a essayé de baser ici une distinction entre la mer territoriale et le territoire proprement dit, entre les règles de la neutralité dans la guerre terrestre et celles de la neutralité dans la guerre maritime (1). Il y a cependant, nous parait-il, des considérations très

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 508.

sérieuses qui la justifient. Il en est une que l'on n'invoque pas en général et qui a sa valeur. Quelque analogie que l'on ait voulu établir entre la mer territoriale et le territoire proprement dit, la souveraineté qu'un Etat exerce sur son territoire est certainement plus étendue et plus absolue que celle qu'il exerce sur la mer territoriale. Cette dernière est plus factice, plus artificielle. En principe, la mer est ouverte à tous. C'est en faveur de l'Etat adjacent que le droit positif, le droit coutumier lui a reconnu certains droits sur une zone maritime limitée de la mer qui baigne ses côtes. Mais ces droits ne sont pas exclusifs de la faculté par exemple, pour tous les pays, d'y faire naviguer leurs bâtiments sans être assujettis à aucune licence, aucun permis de circulation ou passe-port. Qu'en temps de guerre, les navires des belligérants ne puissent jamais s'y livrer à des actes d'hostilité, cela se conçoit. Le neutre doit avoir le droit de s'y opposer, parce que l'intérêt de sa sécurité l'exige. Mais le passage innocent (et le passage par la mer territoriale peut l'être absolument, tandis que le passage par le territoire ne l'est jamais), ne lui cause pas l'ombre d'un préjudice. Nul ne peut dire que l'Etat neutre qui donne libre passage à un belligérant sur son territoire proprement dit ne lui cède pas temporairement sa chose ou l'usage de sa chose. Mais la mer territoriale n'est pas *sa* chose au même degré que son territoire. Son droit est autre. C'est un droit que la coutume des nations a créé et qu'elle a pu restreindre dans la mesure qu'elle a jugée convenable.

1078. Halleck, qui examine avec soin la véritable nature du droit d'un Etat sur la mer territoriale, dit qu'un navire étranger qui passe le long des côtes d'un Etat, dans sa mer territoriale, est soumis pendant qu'il y passe aux règlements militaires et de police *adoptés par cet Etat* pour la *sûreté de son territoire et de la population cotière*, mais que sous les autres rapports il est libre comme s'il était en haute mer (1). Ortolan (2) dit que l'Etat n'a pas sur la mer territoriale un

(1) Halleck, *op. cit.*, t. I, p. 169.
(2) Ortolan, *Diplomatie de la mer*, liv. II, ch. VIII.

droit de propriété, mais un droit d'*empire*, un pouvoir de législation, de surveillance et de juridiction conformément aux règles de la juridiction internationale. Creasy (1) est plus précis. Le droit de l'Etat sur la mer territoriale ne fait pas de celle-ci une partie du domaine de l'Etat, bien que les expressions vagues de quelques publicistes tendraient à le faire croire. Il a simplement sur cette partie de la mer un droit de juridiction exclusif pour sa défense, pour la protection de ses pêcheries, pour faire respecter ses lois douanières et pour le maintien de sa neutralité, et il cite, à l'appui de son opinion, nombre de décisions de la Cour d'amirauté dont la dernière rendue par Lord Stowell (affaire du navire *Twee Gebroeders*) porte notamment : “ *De telles eaux sont ouvertes à la navigation commune des nations*, bien qu'elles puissent être territoriales *en ce sens que tout acte d'hostilité y est interdit* „. Despagnet, cet esprit si clair, si logique, n'est pas sans avoir aperçu également la différence profonde entre le droit de souveraineté sur le territoire proprement dit, et le droit de souveraineté d'un Etat sur la mer territoriale (2) Il repousse la thèse d'après laquelle ce droit impliquerait la propriété, ou plutôt le domaine éminent “ d'où l'on pourrait conclure le droit pour l'Etat d'écarter les navires étrangers de la mer territoriale, sans que ces navires présentent le moindre danger pour le pays, ou de leur imposer un péage... „. Et il invoque les Résolutions de l'Institut à Paris (session de 1894, art. 5, *Annuaire*, t. XIII, p. 329), aux termes desquelles : “ *Tous les navires sans distinction* ont le droit de passage inoffensif par la mer territoriale, sauf le droit des belligérants de réglementer et, *dans un but de défense*, de barrer le passage dans la dite mer pour tout navire, et sauf le droit des neutres de réglementer le passage dans la dite mer pour les navires de guerre de toute nationalité „. Il n'est pas opportun de remarquer que même l'affirmation d'un droit de souveraineté ainsi limité a paru excessive à deux des membres les plus éminents de l'Institut, MM. de

(1) *Op, cit.*, nos 241 et suiv.
(2) Despagnet, *op. cit.*, no 408.

Bar et Lammasch. “ Il ne peut y avoir sur la mer, élément mouvant et instable „, disait M. de Bar, “ le même droit de souveraineté que sur la terre... » et il proposait, en conséquence, de se borner à énumérer les divers droits spéciaux reconnus à l'Etat sur la mer territoriale. La proposition aurait peut-être été admise si l'on ne s'était arrêté devant cette objection, d'après nous insuffisante, qu'en énumérant on court toujours le risque d'être incomplet. Mais l'auteur qui a le mieux mis en lumière la différence qui existe entre la souveraineté sur le territoire et le droit que l'on reconnaît à l'Etat sur une zone maritime le long de ses côtes, est M. de Lapradelle, dont la savante dissertation n'a malheureusement pas été complétée (1). La suite annoncée n'a pas été publiée à notre connaissance. Il se refuse à admettre que l'Etat ait *un droit* de souveraineté, encore moins qu'il ait *la souveraineté* sur la mer dite territoriale.

1079. Nous croyons, en tous cas, avec lui qu'il ne faut pas confondre ce droit avec le droit de souveraineté sur le territoire. La mer territoriale n'est pas le territoire et le droit de souveraineté sur le territoire ne s'identifie certainement pas avec le droit reconnu aux Etats adjacents sur la mer territoriale. Nous ajouterons au surplus que la raison assignée par le célèbre jurisconsulte Bynkershoek à la théorie relative au droit de souveraineté sur la mer territoriale, et d'où il a inféré du reste la nécessité de la limiter à l'encontre de certaines prétentions tout à fait excessives, nous apparait aujourd'hui comme bien insuffisante. *Dicendum est : potestatem terrae finiri ubi finitur armorum vis.* Il est bien vrai que la puissance d'un Etat cesse là où la force de ses armes est privée d'action, et c'est uniquement ce qui est affirmé dans ce passage souvent cité (2). Mais Bynkershoek ne s'est pas borné à ceci. Il a affirmé autre chose : *Quare omnino videtur rectius, eo potestatem terrae extendi, quousque tormenta exploduntur, catenus quippe*

(1) de Lapradelle, *Le droit de l'Etat sur la mer territoriale.*
(2) Despagnet, *op. cit.*, n° 403.

cum imperare tum possidere videmur. Et plusieurs auteurs approuvent encore ce principe comme très juridique. Mais nous ne pouvons admettre que la puissance matérielle d'agir, au moyen de canons placés sur la côte, sur une zone maritime, suffise à créer un droit de souveraineté sur cette zone, que l'existence de cette puissance matérielle puisse être assimilée à l'occupation ou à la possession. Cela conduirait à de singulières conséquences, même en ce qui concerne le territoire terrestre ou continental. Toutefois il faut bien reconnaître que la plupart des auteurs ne font pas cette distinction et admettent sans réserve que la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale est de la même nature que sa souveraineté sur le territoire proprement dit. Ils admettent d'ailleurs aussi presque tous, et l'on a toujours admis en pratique, le principe consacré par la Convention de 1907, c'est-à-dire que la neutralité n'est pas violée par le passage des navires de guerre d'un belligérant dans les eaux territoriales d'un Etat neutre.

1080. Il nous paraît donc certain qu'en règle, le neutre peut en temps de guerre interdire tout passage par ses eaux territoriales aux navires de guerre des belligérants, sans qu'on puisse lui en faire un devoir. La faculté d'interdiction qu'on lui reconnait ne soulève de difficulté que lorsqu'il s'agit des détroits. Les délégations de certains Etats neutres, de la Suède et du Danemark en ce qui concerne les détroits unissant la mer du Nord à la mer Baltique, de la Turquie, en ce qui concerne les Dardanelles, ont revendiqué pour ces Etats le droit absolu de barrer ces détroits en temps de guerre pour la défense de leur neutralité. La question n'a pas été résolue en termes formels par la Convention, et la chose est infiniment regrettable. Le rapporteur, M. Louis Renault a, il est vrai, déclaré dans son rapport à la Commission que : “ De l'échange de vues qui a eu lieu (au Comité d'examen), il semble résulter que l'Etat neutre peut interdire même le simple passage dans des parties limitées de ses eaux territoriales, en tant que

cela lui paraît nécessaire pour le maintien de sa neutralité, mais que cette interdiction ne peut s'étendre aux détroits qui unissent deux mers libres „. Il a ajouté toutefois que la formule adoptée par l'article ne tranche nullement ces questions et qu'elles sont laissées sous l'empire du droit des gens général (1). Il eût mieux valu que la Conférence la tranchât puisque la question des détroits spécialement est toujours discutée. Nous estimons avec M. Kleen, et telle est bien l'opinion de M. Louis Renault, qu'en règle l'Etat riverain d'un détroit unissant deux mers libres ne peut, pour la défense de sa neutralité, s'opposer au passage des bâtiments de guerre étrangers, belligérants ou autres (2). Il n'y a d'exception à cette règle que dans le cas où une convention internationale formelle aurait stipulé le contraire, comme c'est le cas pour les Dardanelles, et encore cette Convention ne lie-t-elle que les parties qui y sont intervenues. *Res inter alios acta aliis nec nocet nec prodest.* Il ne suffit pas de l'accord de quelques Etats pour créer une règle spéciale et nouvelle de droit international. Lorsqu'un détroit unit deux mers libres, il importe peu que les deux rives du détroit soient soumises à une même souveraineté, la liberté de la mer ne serait point sauvegardée si l'Etat riverain pouvait barrer le détroit. Bien que les opinions des jurisconsultes soient un peu flottantes, il nous semble que l'Institut de droit international a au moins implicitement consacré notre manière de voir, à propos de la question de l'emploi des mines sous-marines. Il a admis tout d'abord à une forte majorité lors de la session de Gand (3) que les Etats neutres ont aussi bien que les Etats belligérants le droit de placer des mines dans leurs eaux, pour la défense de leur neutralité. Mais il a consacré à l'unanimité le principe qu'ils ne peuvent placer de mines dans le passage des détroits qui conduisent à une mer ouverte. Il ne semble pas qu'une seule voix se soit élevée contre ce principe. Or, pourquoi

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 102.
(2) *Annuaire de l'Institut*, 1906, p. 341.
(3) *Actes et documents.*

les neutres n'ont-ils pas le droit de placer des mines dans leurs eaux territoriales s'agissant d'un détroit de ce genre si ce n'est parce que le passage dans ce détroit doit rester ouvert sous peine de rendre illusoire la liberté de la mer à laquelle il donne accès ? Il en résulte qu'en cas de guerre l'Etat neutre riverain d'un pareil détroit ne peut en barrer le passage à aucun des Etats belligérants, à moins qu'il n'en ait acquis le droit par une convention spéciale. C'est certainement le cas pour la Porte Ottomane en vertu de divers traités et spécialement du traité du 13 mars 1871, entre l'Allemagne, l'Autriche, la Grande Bretagne, l'Italie, la Russie et la Turquie. La Turquie conserve sans doute le droit d'accorder passage aux navires de guerre des belligérants; elle n'y est pas obligée. Ce n'est pas le cas ou tout au moins ce n'est plus le cas pour le Danemark depuis le rachat des péages par les traités du 14 mars et du 11 avril 1857.

1081. Si cette question de l'interception effective du passage de tout navire dans les détroits ne s'identifie pas avec celle de l'opposition du neutre au passage des vaisseaux de guerre belligérants dans ses eaux territoriales en général, elle s'en rapproche singulièrement. On ne discute le droit d'un Etat neutre de mettre obstacle au passage de vaisseaux de guerre belligérants dans sa mer territoriale au moyen de mines, lorsqu'il s'agit de détroits, que lorsqu'à raison du peu de largeur du détroit cela équivaudrait en fait à fermer celui-ci à la navigation. D'où il résulte que, lorsqu'il s'agit de la mer territoriale, ailleurs que dans les détroits et dans des détroits fort reserrés, l'Etat neutre a le droit de s'opposer à ce que les navires belligérants y passent. C'est ce qu'a fait la Hollande par sa proclamation au début de la guerre, et c'est pour avoir contrevenu à cette défense que certains navires, ayant échoué après avoir contrevenu à cette défense et ayant ensuite été renfloués, ont été retenus et leurs équipages internés.

§ 5. — Hospitalité maritime dans les ports, rades neutres, etc....

1082. La Convention de La Haye sur la neutralité dans la guerre maritime contient des dispositions fort touffues sur l'asile des navires de guerre des belligérants et de leurs prises dans les ports, dans les rades et dans les eaux territoriales neutres. Trois articles concernent spécialement l'admission des prises : les articles 21 à 23. Il en sera question plus loin. Les articles 9, 12 à 20 concernent l'admission au séjour des navires de guerre des belligérants dans les ports, rades et eaux territoriales des neutres. Les règles qu'ils posent concernent la durée du séjour autorisé, les conditions auxquelles il est subordonné et l'ordre de départ, lorsque des navires de guerre de belligérants différents ont obtenu asile en port neutre. Comme nous l'avons déja fait remarquer plus haut, si ces articles apparaissent, au premier abord, comme limitant simplement les droits des belligérants, comme n'imposant d'obligations qu'à eux, l'article 25 en déduit une obligation grave pour l'Etat neutre. Cela est rationnel. Un neutre doit faire respecter sa neutralité dans la mesure où il est en état de le faire. Et, de cette obligation, l'article 26 déduit naturellement que l'exercice de ses droits à cet égard ne peut pas être considéré comme un acte peu amical par l'un ou par l'autre belligérant, “ qui a accepté les articles qui précèdent „. Ces derniers mots présentent cependant une obscurité qui ne résulte à notre sens que d'un vice de rédaction dont il sera question plus loin. Enfin, l'article 24 concerne des mesures de sanction et d'exécution destinées à assurer le respect par les belligérants des dispositions qui précèdent.

1083. En consacrant en principe le droit pour les neutres de donner asile aux navires de guerre des belligérants, sans nulle obligation de les séquestrer ou d'interner les équipages et les forces militaires qui s'y trouvent, la Convention n'a

certainement pas innové. Dans son grand ouvrage sur la neutralité, Kleen dit que les ports et rades neutres sont fermés aux navires de guerre des belligérants, hors les cas de détresse par suite de tempête, sinistre, péril, défaite, manque d'eau, de charbon ou de vivres, ou besoin de réparations (1). La Convention de La Haye n'a point subordonné le droit de l'Etat neutre d'admettre les navires des belligérants dans ses ports et rades à cette condition. A notre sens, cette différence n'a pas une importance bien grande. Les cas indiqués par M. Kleen sont assez largement énumérés pour comprendre toutes les éventualités dans lesquelles l'admission dans un port neutre peut présenter pour un belligérant un avantage sérieux. Il comprend, parmi ces cas, celui de défaite, c'est-à-dire évidemment celui où un navire de guerre poursuivi par l'ennemi s'y réfugie. L'Institut de droit international admet le droit d'asile de l'Etat neutre dans les mêmes cas ou à peu près (2). Mais l'Institut y ajoute une restriction très importante, c'est qu'un navire belligérant, se réfugiant dans un port neutre, doit y rester jusqu'à la fin de la guerre dans les cas suivants : *a*) *quand il est poursuivi* ou *défait par l'ennemi ; b*) quand il n'a plus assez d'équipage pour tenir la mer ; *c*) s'il est venu débarquer des malades ou blessés et qu'il soit encore en état de combattre. Ces restrictions étaient-elles généralement admises par la doctrine avant la Convention de 1907 qui ne les reproduit pas? Il en est une qui est superflue, c'est la seconde. Un vaisseau de guerre d'un belligérant qui reçoit asile dans un port neutre ne peut pas y renforcer son équipage. Dès lors, si cet équipage est insuffisant pour lui permettre de tenir la mer, il lui sera de fait impossible de partir. Quant à la première et à la troisième elles sont certainement contraires à l'opinion de presque tous les auteurs. Pasquale Fiore ne cite comme favorable à ces restrictions, à la première du moins, la seule qu'il examine, que Galiani, à l'opinion duquel il ne se rallie qu'avec quelque hésitation (3).

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 122.
(2) *Annuaire*, année 1898, p. 273.
(3) Pasquale Fiore, *op. cit.*, t. III, nº 1579

Despagnet, qui ne se prononce pas nettement en théorie, constate qu'en fait l'admission des navires de guerre, belligérants ou non, est souverainement réglée dans chaque pays en vertu de sa législation spéciale (1). Là est la vérité. Il est arrivé sans doute qu'un Etat neutre ait agi, comme le propose l'Institut, s'agissant d'un navire de guerre belligérant qui se réfugie dans ses ports par suite de défaite, et cette règle a été appliquée, comme l'observe M. Despagnet, dans la guerre russo-japonaise, aux navires russes réfugiés dans les ports chinois ou français d'Indo-Chine ; mais le contraire est arrivé, croyons-nous, plus fréquemment. Les auteurs anglais ne font pas mention de cette condition du droit d'asile. Le droit du neutre est certainement de l'exiger, puisqu'il peut refuser complètement l'asile. Mais il n'y est obligé, ni d'après la doctrine ni d'après les usages internationaux.

1084. Il faut bien reconnaître toutefois que la doctrine de l'Institut était plus logique. Si l'asile sans la restriction ci-dessus, sans obligation de retenir le navire et d'interner l'équipage, comme on l'a fait pendant la guerro-japonaise, se conçoit très bien, quand un navire est contraint par fortune de mer, par la tempête, par des avaries, de le solliciter, parce qu'il s'agit de le protéger contre les éléments et non contre l'ennemi, éventualité qui ne se présente pas dans la guerre terrestre, il se conçoit moins quand il s'agit pour un navire belligérant de se dérober à la poursuite de l'ennemi. Il est, en somme, alors dans la même situation qu'un corps d'armée où une troupe armée dans la guerre terrestre. L'Etat neutre peut lui donner asile par un sentiment d'humanité, mais, s'il le fait, il est obligé de désarmer cette troupe et de l'interner. Pourquoi en serait-il autrement dans la guerre maritime? On n'en peut, à notre avis, donner qu'une explication. C'est qu'il sera souvent fort difficile de déterminer avec certitude si un navire, cherchant un refuge dans un port neutre, le fait pour se soustraire au péril de mer où à la poursuite de l'ennemi, et la circonstance que son

(1) Despagnet, *op. cit.*, n° 691.

appel à l'hospitalité neutre a eu lieu après qu'il avait subi une défaite, n'en est pas toujours une preuve. Quoi qu'il en soit, le droit antérieur à la Convention de 1907, droit consacré par l'usage et par la très grande majorité des auteurs, était bien tel que l'expose Despagnet. L'Etat neutre faisait ce qu'il voulait. Maître de refuser l'asile, il pouvait le subordonner à la condition de la détention et de l'internement. Il pouvait aussi ne pas le faire.

1085. Mais s'il n'y avait pas, même antérieurement à la Convention de 1907, obligation pour l'Etat neutre de retenir jusqu'à la fin de la guerre le navire belligérant qui cherchait refuge dans ses ports pour échapper au péril de mer ou même à la poursuite de l'ennemi, ni d'interner l'équipage, comme on l'a fait pendant la guerre russo-japonaise pour divers vaisseaux russes, par une application un peu rigoureuse des principes de la neutralité, on a toujours admis en règle qu'un navire de guerre belligérant qui reçoit asile dans un port neutre ne peut pas y séjourner indéfiniment, ni en profiter pour augmenter sa force militaire, son armement, pour y renforcer son équipage, etc... On a souvent limité la durée de séjour qu'il pouvait y faire à vingt-quatre heures, sauf le cas de force majeure et la nécessité d'une prolongation de séjour pour réparer ses avaries. On a limité de même la quantité de provisions qu'il pouvait y acheter, et spécialement sa faculté d'y prendre des approvisionnements en charbon, ce qui a donné lieu à des controverses infinies et à des divergences notables dans les législations nationales, aucune Convention internationale n'étant intervenue pour résoudre d'une manière uniforme ces questions controversées. En somme, chaque Etat neutre en agissait un peu à sa guise, et appréciait à sa manière, soit d'après sa conception des exigences de l'humanité, d'une part, et des devoirs de la neutralité, de l'autre, soit parfois d'après ses intérêts (il en a été ainsi notamment quant aux fournitures de charbon), l'attitude qu'il devait prendre. Un point était certain cependant, c'est que le navire belligérant ne pouvait

profiter de l'asile neutre pour augmenter, en quoi que ce soit, ses forces militaires proprement dites.

1086. La Convention de 1907 a eu le grand mérite d'introduire un peu de précision et d'uniformité dans les règles relatives à l'hospitalité neutre en temps de guerre, mais elle n'a pas modifié, dans leurs grandes lignes, les principes admis avant elle. La première règle qu'elle a posée, c'est l'obligation pour l'Etat neutre de traiter les divers belligérants de la même manière et ceci n'est certainement pas une nouveauté. On l'a toujours reconnu. C'est la conséquence nécessaire du devoir d'impartialité matérielle, bien que ce puisse ne pas être une véritable impartialité dans d'autres matières. Mais ici la question de savoir si l'hospitalité neutre sera plus favorable à tel belligérant qu'à tel autre dépendra souvent de circonstances que l'on ne peut prévoir avec certitude, de l'issue incertaine d'une bataille navale par exemple, ou du péril de mer auquel l'un est aussi exposé que l'autre.

La seconde règle qui se dégage de la Convention, c'est que l'Etat neutre *n'est jamais obligé* de donner asile dans ses ports ou eaux territoriales à des navires belligérants. M. Ernest Satow avait proposé, au nom de la Délégation de la Grande Bretagne, de le déclarer par une disposition spéciale et expresse. Il n'y a pas de disposition spéciale, mais le rapporteur a constaté en termes nets, et cela n'a jamais été contesté, que cette règle résultait virtuellement de l'article 9 qui consacre le droit pour l'Etat neutre d'édicter des prescriptions et interdictions générales. Seulement, s'il l'interdit à l'un, il doit l'interdire à l'autre, et il en est ainsi même de l'admission dans ses eaux territoriales, sous la réserve que le simple passage dans celles-ci n'est pas considéré comme une atteinte à la neutralité. Il y a cependant un cas où le neutre peut refuser d'admettre les navires de l'un des belligérants dans ses ports et rades, sans refuser d'y admettre ceux de l'autre, c'est celui où le belligérant aurait négligé de se conformer aux ordres et prescriptions édictés par le neutre ou bien aurait violé la neutralité, art. 9, al. 2.

1087. Beaucoup d'anciens auteurs énumèrent plus ou moins longuement les cas où l'Etat neutre, *qui pourrait refuser l'asile aux navires belligérants,* peut l'accorder. La Convention plus respectueuse de l'autonomie des Etats neutres confère le droit d'asile à l'Etat neutre, quel que soit le motif pour lequel un belligérant le sollicite, ce qui n'implique cependant pas, comme nous le verrons plus loin, qu'un navire belligérant puisse y chercher asile dans le but de se faire du port ou des eaux neutres une base d'opérations ou d'hostilités. Mais la différence entre les règles anciennes et celles posées par la Convention est bien moins importante ici qu'elle ne le paraît au premier abord. L'énumération des cas dans lesquels un Etat neutre peut admettre des navires belligérants dans ses ports, dans ses rades et eaux territoriales est tellement longue, qu'elle comprend presque tous les cas dans lesquels cette admission peut être utile à un belligérant et n'exclut que celle sollicitée dans un but illicite, d'après la Convention comme d'après les usages antérieurs. Rappelons les cas énumérés par M. Kleen : tempête, sinistre, péril, *défaite,* manque d'eau, de charbon ou de vivres, ou besoin de réparations. L'asile peut donc être accordé même au navire qui, après une défaite, se réfugie dans les eaux territoriales ou dans les ports neutres pour échapper à la poursuite de l'ennemi.

Il faut noter qu'aux termes de l'article 11 de la Convention de 1907, l'Etat neutre peut faire plus encore. Il peut laisser les navires de guerre des Etats belligérants se servir de ses pilotes brevetés. Ce n'est que le complément de la faculté qu'on leur accorde d'admettre ces navires dans leurs ports et rades, faculté qui serait parfois illusoire, si les navires belligérants ne pouvaient se servir des pilotes brevetés de l'Etat neutre. Celui-ci a du reste intérêt, au point de vue de la sûreté de la navigation en général, à ce que des navires n'entrent point dans ses ports sans recourir à ses pilotes. Cela n'a pas été contesté et n'est pas contraire aux usages en vigueur avant la Convention.

1088. Mais la règle établie par la Convention de 1907, en ce qui concerne la durée du séjour, est empreinte d'une certaine originalité, en ce qu'elle a recours à une combinaison ingénieuse pour ménager l'autonomie de l'Etat neutre, et éviter de compromettre trop gravement les intérêts du belligérant qui parfois, grâce à l'asile donné aux navires ennemis, voit lui échapper une proie presque certaine. La Convention n'oblige pas directement l'Etat neutre à déterminer la durée du délai pendant lequel les navires belligérants peuvent demeurer dans ses ports, rades et eaux territoriales. On sait que ce délai était, d'après les règles admises par plusieurs Etats, mais nullement par tous, de vingt-quatre heures, sauf prolongation en des cas de nécessité prévus par les usages ou par les lois nationales des divers pays. La Convention adopte la règle de vingt-quatre heures, mais seulement pour le cas où la législation de l'Etat neutre n'a pas fixé un délai différent. Elle fait donc une part très large à l'autonomie de l'Etat neutre, qui fixe lui-même ici la durée de son hospitalité, article 12. Seulement, et il est important de le noter, la Conférence a émis le vœu, sinon prescrit formellement, dans le préambule de la Convention, que les règles adoptées par l'Etat neutre ne fussent pas changées dans le cours de la guerre, ce qui implique à notre sens le vœu que l'Etat neutre les arrête, les établisse, sinon avant la guerre, tout au moins au début de celle-ci. Pour éviter jusqu'au soupçon de partialité, il serait souhaitable, et nous pensons que la Conférence aurait pu aller jusqu'à le stipuler formellement, que chaque Etat fît connaître avant la guerre les règles qu'il entend suivre à cet égard. Son vœu apparaît du reste à peu près comme une prescription : “ Il est désirable que les Puissances neutres édictent des dispositions précises pour régler les conséquences de l'état de neutralité qu'elles auraient adopté „, et : “ Ces règles ne devraient pas, en principe, être changées, au cours de la guerre, par une Puissance neutre, sauf dans le cas où l'expérience acquise en démontrerait la nécessité pour la sauvegarde de ses droits. „ Ces dernières expressions indiquent que, comme on

l'a fait remarquer dans le cours de la discussion, l'Etat neutre peut bien pendant la guerre adopter, en cas de nécessité, des règles plus sévères, quand il le juge nécessaire pour la sauvegarde de ses droits, mais non pas des règles plus indulgentes et plus larges.

1089. C'est certainement une liberté très étendue que l'on accorde aux Etats neutres, que celle de fixer eux-mêmes la durée du séjour des navires belligérants admis dans leurs ports, rades et eaux territoriales pendant la guerre. Mais, s'ils n'en usent pas, la Convention se substitue à eux et la fixe à vingt quatre heures. Elle fixe même les conditions sous lesquelles le délai ordinaire fixé soit par l'Etat neutre, soit par elle-même, pourra être prolongé, ainsi que la mesure de la prolongation. A partir de ce moment, elle intervient d'autorité et les neutres ne peuvent se plaindre d'une atteinte à leur liberté dont ils ont négligé d'user. Ce système est peut-être ce qu'il y a de plus neuf dans la Convention de 1907 sur la neutralité dans la guerre maritime. Mais au fond il n'est que la résultante d'une très habile coordination et combinaison des usages existants, œuvre d'ailleurs absolument nécessaire, parce qu'elle délimite enfin le champ de la liberté des Etats neutres et celui des exigences légitimes des Etats belligérants.

La règle posée par l'article 13 n'est que la conséquence logique de ce système, dans l'éventualité où, au début de la guerre, un navire belligérant se trouve dans un port neutre. La Puissance neutre doit notifier au dit navire qu'il devra partir dans les vingt-quatre heures ou *dans le délai prescrit par la loi locale.*

1090. Dans tous les cas, lorsque le délai prescrit par la loi locale, ou (si elle est muette) lorsque le délai de vingt-quatre heures est expiré, le navire ne peut prolonger son séjour en port neutre que pour cause d'avaries ou à raison de l'état de la mer et devra partir dès que la cause du retard aura cessé. Telle est la disposition de l'article 14 alinéa 1.

Deux causes seulement peuvent donc légitimer la prolongation de séjour : la nécessité de réparer les avaries et l'état de la mer. La Délégation espagnole avait proposé d'autoriser la prolongation du séjour à raison des avaries, de l'état de la mer ou *autre force majeure;* la Délégation russe tendait à la permettre si l'état de la mer, l'*absence de provisions* ou les avaries empêchent le navire de prendre le large (1). La Convention exclut la prolongation de séjour pour cause d'absence de provisions et pour toute autre force majeure que les avaries et l'état de la mer. Cette disposition nous paraît plus rigoureuse que la règle admise antérieurement. L'article 42 du Règlement sur le régime des navires dans les ports étrangers, adopté par l'Institut de Droit international à La Haye, en 1898, nous paraît conduire implicitement à la prolongation du séjour pour permettre au navire de se munir d'eau, de charbons, de vivres et autres approvisionnements analogues dans la mesure nécessaire pour atteindre le port national le plus proche (2). Et, si l'article 19 de la Convention de 1907, les autorise à se ravitailler, il semble rationnel de leur donner le temps nécessaire pour le faire. Or la question de savoir si le délai de vingt-quatre heures, ou le délai légal fixé par le pays neutre lui suffira pour cela dépend absolument des circonstances. En somme la Convention de 1907 nous paraît avoir trop restreint ici la durée de l'asile. Nous avons déjà noté qu il nous paraît résulter virtuellement des résolutions de l'Institut en cette matière que cette durée pouvait être prolongée pour permettre au navire de s'approvisionner en vivres et moyens de subsistance. C'est aussi ce qui résulte des règles formellement admises en Angleterre en 1862 à la suite de l'incident du croiseur confédéré le *Nashville* et de la corvette fédérale le *Tuscarora*. Il fut prescrit en effet en janvier 1862, comme le rapporte Hall (3), que tout navire de guerre d'un belligérant qui entrerait dans un port anglais

(1) *Actes et documents de la Conférence de 1907*, t. I, p. 311.
(2) *Annuaire*, t. XVII, p. 285.
(3) Hall, *op. cit.*, § 231 et Calvo, *op. cit.*, n° 2674.

serait requis de le quitter endéans les vingt-quatre heures, excepté dans le cas où l'état de la mer s'y opposerait, ou bien s'il avait besoin d'un délai plus long pour se procurer les approvisionnements nécessaires à la subsistance de l'équipage ou pour recevoir des réparations. En 1870 la même règle fut appliquée et les Etats-Unis adoptèrent une résolution identique. La France et l'Allemagne ont adopté des règles semblables en 1870. Il y a donc peut-être ici une exagération de rigueur dans la Convention de 1907, si respectueuse en général de l'autonomie des neutres. Nous noterons, en passant, la franchise toute naturelle accordée sous ce rapport par le second alinéa de l'article 14 aux navires de guerre exclusivement affectés à une mission religieuse, scientifique ou philantropique.

§ 6. — Nombre des navires admis a l'asile.

1091. Avant la Convention de 1907 les usages suivis par les Etats étaient très variables en ce qui concerne la question du nombre des navires d'un même belligérant qui pourraient bénéficier simultanément de l'hospitalité neutre. L'on admettait que la puissance neutre le déterminait librement. La Convention de 1907 n'innove pas sous ce rapport. Ici encore elle respecte l'autonomie des Puissances neutres. Mais, comme il se peut qu'une Puissance neutre ne l'ait point déterminé à priori, elle supplée à son silence. Ce nombre sera de trois au maximum. Il est évidemment dans l'esprit de cette disposition, combinée avec le préambule de la Convention, qu'un Etat neutre, qui veut en admettre un nombre plus considérable, arrête avant la guerre ou au début de celle-ci ses dispositions, car il ne doit pas changer, au cours de la guerre, ses règles en matière de neutralité; or il les changerait indirectement si, après avoir tacitement accepté le maximum établi par la Convention, il le modifiait ensuite au cours de la guerre. Cette règle a le très grand avantage de faire disparaître l'incertitude dans

laquelle peut se trouver une flotte belligérante sur le point de savoir à combien de ses navires la Puissance neutre accordera l'hospitalité dans ses ports ou rades.

§ 7. — Ordre des départs.

1092. On ne peut pas considérer davantage comme une innovation la règle établie par l'article 16 de la Convention, aux termes de laquelle " lorsque des navires de guerre des deux parties belligérantes se trouvent simultanément dans un port ou une rade neutres, il doit s'écouler au moins 24 heures entre le départ du navire d'un belligérant et le départ du navire de l'autre „. Negrin (1) énumérant les conditions de l'asile enseignait déjà sous le numéro 50 qu'un navire de guerre d'un belligérant ne pouvait quitter le port neutre que 24 heures au moins après le départ d'un navire de guerre ou navire marchand ennemi qui s'y trouverait. Sans cet intervalle de rigueur, comme le fait remarquer Calvo, qui se rallie du reste à l'opinion de Hautefeuille sur ce point, le moins fort des deux navires pourrait courir à une perte certaine ou se verrait condamner à rester indéfiniment à l'ancre pour ne point tomber au pouvoir d'un adversaire plus puissant (2). Mais la Convention ne se borne pas à poser cette règle et, dans les alinéas 2 et 3, elle détermine en outre l'ordre des départs de manière à éviter que l'asile généreusement accordé en port neutre aux navires d'un belligérant ne fournisse à ce dernier le moyen de se servir de ce port comme d'une véritable base d'opérations contre des navires de l'autre belligérant. L'ordre des départs sera déterminé par l'ordre des arrivées, d'après l'alinéa 2 de l'article 16, et c'est la règle consacrée par l'usage comme le constate Calvo (3). Mais cette règle est subordonnée à une restriction : " à moins que le navire

(1) Negrin, *op. cit.*, p. 180.
(2) Calvo, *op. cit.*, n° 2678.
(3) Calvo, *op. cit.*, n° 2678.

arrivé le premier ne soit dans le cas où la prolongation de séjour est admise „. On ne peut évidemment, en cas pareil, l'obliger à partir le premier. Il ne faut pas se dissimuler cependant que ces dispositions n'empêchent pas d'une manière absolue que des navires de guerre d'un belligérant ne se servent de l'asile avec l'intention préméditée de surprendre un adversaire plus faible. La Délégation portugaise avait proposé que, si les deux navires belligérants (de nationalité différente bien entendu) qui se trouvent simultanément dans les eaux neutres sont, l'un un bateau de commerce et l'autre un vaisseau de guerre ou un petit croiseur ou torpilleur ou un grand cuirassé, il fût posé en règle que le navire de commerce ou le navire de guerre le plus faible quitte le port le premier; “ autrement „ le but humanitaire de cette mesure consistant à éviter une rencontre ou un combat ne serait pas atteint. Le grand cuirassé, sortant le premier, n'aurait qu'à attendre près du port la sortie du bateau de commerce ou du navire de guerre plus faible; la capture ou la destruction de ceux-ci seraient certaines et l'Etat neutre les aurait livrés „. D'après la proposition portugaise, l'Etat neutre aurait dû décider lequel des bâtiments partirait le premier, en vue de prévenir, autant que possible, la rencontre ou le combat entre ces bâtiments „. On a objecté que, si l'inégalité entre deux vaisseaux de guerre est *souvent* évidente, il n'en est pas toujours ainsi, et que l'autorité du port pourrait être dans ce cas fort embarrassée. Mais la proposition portugaise a cependant eu un certain résultat. Si deux navires de nationalité différente sont l'un un navire de guerre, l'autre un navire de commerce, le premier ne pourra quitter le port moins de 24 heures après le départ du second aux termes de l'alinéa 3 de notre article. Mais, fidèle à son système en ce qui concerne la détermination de l'ordre des départs, la Convention n'a pas confié à l'Etat neutre le soin d'arrêter cette mesure. Elle a réglé directement elle-même l'ordre des départs.

1093. Sans doute la difficulté résultant de la présence simultanée de deux navires de guerre belligérants en port

neutre ne se trouve pas écartée par cette solution. Comme l'a expliqué l'éminent rapporteur de la Commission d'examen à la Conférence, M. Louis Renault, on avait pensé la résoudre en imposant à l'autorité locale le devoir d'avertir, autant que possible, le vaisseau de guerre se disposant à entrer dans le port neutre, de la présence du navire adverse. " Le navire ainsi averti aurait vu ce qu'il avait à faire; s'il se sentait plus faible que son adversaire, il pouvait ne pas entrer ou, s'il entrait, il savait qu'il ne pourrait sortir qu'après lui. „ L'expédient était très imparfait. Il *pouvait* ne pas entrer, dit-on. Mais il pouvait se trouver au contraire dans la nécessité absolue de chercher refuge en port neutre. Ce n'est pas cependant pour cela que la proposition a été écartée par une majorité du reste assez faible : 8 voix contre 5 et 4 abstentions; c'est parce qu'on a considéré qu'une disposition de ce genre engagerait trop la responsabilité du neutre (1). En somme le problème n'a pas été solutionné.

1094. Calvo constate que, dans la pratique, on s'est arrêté, avant la Convention, à un expédient qui, d'après lui, allie à la simplicité une justice irréprochable. " Il consiste à autoriser le dernier arrivé à reprendre la mer au gré de ses convenances, en prévenant l'autorité vingt-quatre heures d'avance, afin que l'adversaire puisse, au besoin, user du droit de préférence qui lui est acquis; le délai ne court alors que du moment où le navire est en état de quitter le port et c'est d'après ces principes que les autorités de Cadix se guidèrent en 1759 à l'égard du navire français *Le Fantasque* „ (2). Mais il faut bien reconnaître qu'aucune règle générale ne résulte du droit coutumier en cette matière, si ce n'est que l'Etat neutre agissait en fait selon son appréciation personnelle. Libre d'accorder ou de refuser asile, il soumettait l'asile aux conditions qu'il jugeait rationnelles; et, si certains usages avaient réglé la faculté du navire qui

(1) *Actes et documents de la Conférence de 1907*, t. I, p. 314.
(2) Calvo, *op. cit.*, § 2699,

bénéficiait de l'hospitalité neutre, de se ravitailler dans les ports et rades neutres, il ne s'en était certainement pas formé sur la question spéciale dont il s'agit ici. La Convention ne laisse pas ici une liberté entière à l'Etat neutre. Libre d'admettre ou de ne pas admettre les navires belligérants à l'asile dans les eaux neutres, libre de déterminer la durée normale de l'hospitalité qu'il leur accorde, il est lié, s'il ne le fait point, par les dispositions de la Convention, relativement à sa durée, à la priorité de sortie, et, dans tous les cas, quant aux causes qui peuvent motiver la prolongation du délai normal, ainsi qu'en ce qui concerne la détermination des actes que le navire belligérant peut accomplir dans le port de refuge et des secours qu'il peut s'y procurer.

§ 8. — Actes permis aux navires de guerre hospitalisés ou admis dans les eaux neutres.

1095. Les articles 17 à 20 de la Convention déterminent la mesure dans laquelle les navires de guerre belligérants, admis à séjourner dans les eaux neutres, peuvent s'y ravitailler et les actes qui leur sont interdits. Il existait à cet égard beaucoup d'incertitudes et de diversité dans les usages anciens, et ce n'est pas un des moindres mérites de la Convention que d'avoir tracé en cette matière des règles précises. Mais on ne doit pas perdre de vue qu'elle n'a pas été ratifiée par tous les Etats, et qu'elle n'est obligatoire, même pour ceux qui l'ont ratifiée, que si les autres Etats engagés dans une guerre éventuelle l'ont ratifiée également. Nous ne ferions pas œuvre complète en conséquence si, après avoir exposé les règles conventionnelles, nous n'exposions pas aussi les usages applicables à défaut de pouvoir invoquer la Convention, bien qu'il soit assez probable qu'en fait les belligérants et les neutres manifestent expressément ou implicitement, dans l'éventualité d'une guerre, comme plusieurs l'ont fait dans la guerre actuelle, leur intention d'accepter les dispositions de cette Convention comme règle de conduite.

1096. L'article 17 pose une règle spéciale en ces termes : " Dans les ports et rades neutres, les navires de guerre belligérants ne peuvent réparer leurs avaries que dans la mesure indispensable à la sécurité de leur navigation, et non pas accroitre, d'une manière quelconque, leur force militaire. L'autorité neutre constatera la nature des réparations à effectuer qui devront être exécutées le plus rapidement possible „. Il n'est pas question ici des réparations à effectuer dans les eaux territoriales et l'excellent rapport de M. Louis Renault en indique très bien le double motif, c'est qu'il est vraisemblablement difficile pour les navires d'effectuer des réparations dans les eaux territoriales, et que, d'ailleurs, le contrôle des neutres sur des réparations effectuées dans ces conditions ne serait guère possible (1). Le second motif nous paraît le plus important, parce qu'en fait il n'est pas impossible de procéder dans les eaux territoriales à la réparation de certaines avaries subies au-dessus de la ligne de flottaison. La proposition britannique, reprise dans un amendement portugais, tendait à interdire à l'Etat neutre de permettre la réparation d'avaries résultant d'un combat. L'article ne fait aucune distinction, probablement, d'après le rapporteur, à raison de la difficulté qui existe parfois de reconnaître la cause des avaries sans se livrer à des mesures inquisitoriales. Mais il est à remarquer que le second alinéa de l'article 17 impose ici très nettement un devoir d'action à l'autorité neutre. Elle doit *constater la nature des réparations à effectuer*. Pourquoi? Evidemment parce que les réparations destinées à augmenter la force militaire du navire ne sont pas admises et ne peuvent être autorisées.

1097. L'article 18 interdit aux navires de guerre des belligérants " de se servir non seulement des ports et rades, mais aussi des eaux territoriales neutres, pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leur armement, ainsi que pour compléter leurs équipages „. C'est toujours l'application du principe qu'ils ne peuvent en user

(1) *Actes et documents*, t. I, p. 315.

pour augmenter leur force militaire. Comme l'a fait observer l'éminent rapporteur, M. Louis Renault, la deuxième règle de Washington impose au gouvernement neutre l'obligation de ne permettre à aucun des belligérants de faire de ses ports la base d'opérations navales contre l'ennemi, ni de s'en servir pour renouveler ou augmenter des approvisionnements militaires ou des armements ou pour recruter des hommes. On n'a discuté que sur l'application de cette règle aux eaux territoriales et les délégations de certains Etats, importants au point de vue maritime : l'Allemagne, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède se sont abstenues sur ce point au sein de la Commission. M. Louis Renault semble dire, dans son rapport, que la disposition de la Convention se justifie mieux à cet égard que celle de la deuxième règle de Washington, parce qu'on se place au point de vue de ce que ne peuvent pas faire les navires belligérants, tandis que la règle de Washington parle des obligations du gouvernement neutre. Il nous paraît perdre de vue qu'aux termes de l'article 25 la Puissance neutre a le *devoir* d'empêcher les belligérants, dans la mesure du possible, de faire ce qu'ils ne peuvent pas faire. Il faut convenir cependant que la surveillance des navires de guerre belligérants sera beaucoup plus difficile aux Puissances neutres, lorsque ces navires se trouvent simplement dans leurs eaux territoriales que s'ils se trouvent dans leurs ports et rades.

1098. Il était logique qu'après avoir traité des approvisionnements militaires, la Convention s'occupât des approvisionnements non militaires et c'est ce qu'elle a fait dans l'article 18, qui trouve son complément dans l'article 19. Une discussion sérieuse s'est engagée au sujet de l'approvisionnement en combustible. Quant au ravitaillement à proprement parler, c'est-à-dire à l'approvisionnement en eau, en vivres et en général en moyens de subsistance, il n'y a pas eu de contestation et l'on s'est mis rapidement d'accord pour autoriser les navires belligérants à prendre dans les ports et rades neutres *leur approvisionnement normal du temps de*

paix. Mais la question de l'approvisionnement en combustible a donné lieu à des propositions très diverses. La Commission d'examen s'est trouvée finalement en présence de deux systèmes seulement : celui de l'Angleterre consistant à permettre aux navires belligérants de s'approvisionner du combustible nécessaire pour gagner le port le plus proche de leur propre pays; celui de l'Allemagne et de quelques autres pays leur permettant de compléter leur plein normal du temps de paix. La solution à laquelle on s'est arrêté a été encore une fois une solution transactionnelle, dans laquelle une certaine part a été faite à l'autonomie de la Puissance neutre. La règle adoptée est que les navires des belligérants ne peuvent prendre que le combustible nécessaire pour gagner le port le plus proche. Mais on a réservé à la Puissance neutre le droit de s'arrêter à une autre base d'appréciation et de permettre aux navires belligérants de compléter leurs soutes proprement dites. C'était peut-être le seul moyen de réaliser l'accord. Toutefois la durée normale du séjour, telle qu'elle est fixée par la convention (vingt-quatre heures) ou telle qu'elle aura été déterminée par l'Etat neutre, ne pourra être prolongée pour ce seul objet. Elle ne peut l'être que pour réparer des avaries, articles 12 et 14 combinés. Une seule dérogation a été admise à cette règle pour le cas où, d'après la loi de la Puissance neutre, ces navires ne reçoivent du charbon que vingt-quatre heures après leur arrivée, comme d'après le code italien article 249, alinéa 3, et cette durée est alors prolongée de vingt-quatre heures. L'article 20, qui reproduit une proposition anglaise, complète cet ensemble de dispositions en décidant que les navires de guerre des belligérants qui ont pris du combustible dans le port d'une Puissance neutre, ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après trois mois dans un port de la même Puissance. Cette disposition n'a cependant été votée dans la Commission qu'à la majorité de cinq voix contre trois : les Etats-Unis, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon contre l'Allemagne, le Brésil et la France; et il y a eu six abstentions. Le rapporteur M. Louis Renault en conclut

avec raison dans son rapport qu'on ne peut dire qu'il y ait là une solution définitivement acquise (1).

1099. Ces règles sont-elles conformes aux usages antérieurs qui doivent nécessairement être observés, pour peu qu'ils présentent une certaine uniformité, dans les cas peut-être assez nombreux où elles n'auront pas été acceptées par toutes les parties engagées dans une guerre éventuelle ? S'imposent-elles au moins en doctrine, à défaut d'usages uniformes ? C'est la double question que nous avons à examiner. En ce qui concerne la première, celle de savoir dans quelle proportion l'Etat neutre pourra autoriser un belligérant à se ravitailler en combustible, il n'y a pas d'usage uniforme et la doctrine, elle-même est hésitante. L'Institut de Droit International, saisi de la question par les rapports de MM. Charles Dupuis et de Lapradelle en 1910, n'a pas cru devoir s'en occuper, estimant qu'il était prématuré de vouloir discuter les solutions de la Conférence de 1907, sur lesquelles *on avait eu tant de peine à se mettre d'accord*. C'eût été peut-être un motif pour douter de leur sagesse. Mais des membres se prononcèrent. MM. Harburger et Kebedgy, répondant au questionnaire du rapporteur émirent l'avis que le ravitaillement en combustible doit être limité à la quantité nécessaire pour atteindre, non le port national le plus proche *géographiquement*, mais le port national le plus proche *étant donné la direction que suit le navire*. M. Harburger éprouvait cependant un certain scrupule et ce scrupule lui dicta une réserve. Il se peut que le port national le plus proche soit celui qu'un belligérant se propose d'atteindre dans *un but militaire*. C'était le cas pour la flotte russe se rendant de la Baltique à Vladivostok. Lui permettre de se ravitailler en charbon pour atteindre ce but stratégique paraissait excessif, puisque ce serait favoriser une opération militaire. Il aurait voulu, dans ce cas, ne permettre le ravitaillement que dans la mesure nécessaire pour atteindre, en continuant la route, un port d'un autre

(1) *Actes et documents*, t. I, p. 319.

Etat neutre. MM. Holland et Westlake ne limitaient l'approvisionnement qu'à la quantité de combustible nécessaire pour atteindre le port national le plus proche *géographiquement*, sans tenir compte de la direction du navire, et M. Charles Dupuis semblait bien se rallier à cette opinion appuyée par M. Westlake sur des raisons très sérieuses. Ce ravitaillement ne doit être autorisé d'après lui que dans la mesure nécessaire pour permettre au navire en détresse de rentrer dans un de ses ports nationaux. M. Kaufmann acceptait à peu près cette solution, tout en exprimant ses préférences pour un système limitant les fournitures de charbon à la quantité nécessaire pour faire, à *une vitesse économique*, un trajet d'un nombre de milles à déterminer. C'était à peu près la proposition faite par M. Louis Renault à la Conférence de 1907, mais non admise par celle-ci. M. Den Beer Poortugael acceptait les règles de La Haye, c'est-à-dire la limitation au combustible nécessaire pour atteindre le port national le plus rapproché, ou, si l'Etat neutre a donné ses préférences à cette base, la limitation au plein des soutes proprement dites. M. Lehr n'admettait cette faculté de ravitaillement que quand il s'agit de réparer les conséquences d'un accident de mer. M. de Lapradelle estimait que l'Etat neutre n'est pas tenu et *n'a pas même le droit* d'interdire le ravitaillement en combustible; mais cette opinion est à peu près isolée bien que son auteur l'ait défendue avec un remarquable talent, et qu'elle soit, à notre sens, très défendable en théorie. Cette brève analyse des opinions exprimées au sein de l'Institut démontre déjà que la doctrine n'est pas plus fixée que les usages ne sont uniformes, et l'on s'en convainct davantage encore lorsque l'on parcourt les ouvrages assez peu nombreux où la question est discutée. Des auteurs se rallient à la thèse française : faculté de faire le plein normal des soutes; d'autres à la thèse anglaise : ravitaillement en combustible dans la mesure nécessaire pour atteindre le port national le plus rapproché soit géographiquement, soit, ce qui s'éloigne de la thèse anglaise, en tenant compte du but stratégique et de la direction

du navire. Quelques-uns se bornent à exposer sans discuter. Tel Bonfils (1). On peut ce nous semble, conclure de ce qui précède, que, si l'on fait abstraction de la Convention de 1907, le neutre ne viole la neutralité ni s'il autorise un navire belligérant admis dans ses ports à faire le plein de ses soutes dans la mesure jugée nécessaire en temps normal, ni s'il l'autorise à s'approvisionner de charbons dans la mesure nécessaire pour atteindre le port national le plus rapproché. Lors de la guerre russo-japonaise on n'a pu raisonnablement reprocher une violation de la neutralité ni aux pays scandinaves qui avaient fermé leurs ports aux navires belligérants, ni à la Grande Bretagne, aussi longtemps qu'elle leur a permis de s'approvisionner en combustible dans la mesure nécessaire pour atteindre le port le plus rapproché (2), ni à la France qui s'est bornée à reproduire ses règles de 1898, autorisant au moins implicitement les approvisionnements nécessaires à la sécurité de la navigation. Il en doit être ainsi encore aujourd'hui dans les cas où les stipulations conventionnelles de La Haye ne sont pas applicables.

1100. S'il fallait choisir cependant entre ces divers systèmes, celui de l'Angleterre nous paraîtrait le plus rationnel en théorie. Le principe est bien que le navire belligérant hospitalisé en port neutre peut y recevoir des approvisionnements, comme y subir des réparations, dans la mesure nécessaire pour le rendre plus apte à naviguer, mais non pas plus apte à combattre. Sans doute des approvisionnements en charbon pourront avoir ce dernier résultat et l'on peut dire que, par la force des choses, *tout* ce qui rend le navire plus apte à naviguer peut le rendre plus propre à combattre. Mais tout d'abord il n'en sera pas toujours ainsi. Il n'en sera pas ainsi, par exemple au cas où il

(1) *Op. cit.*, n° 1463.

(2) La Grande-Bretagne a modifié sa ligne de conduite *dans le cours* de cette guerre, ce qui nous paraît contraire à la véritable neutralité, et fait prendre par le gouverneur de Malte une déclaration soumettant la flotte de la Baltique à un traitement défavorable.

n'aurait plus ni canons en état de servir, ni munitions. Ensuite, si l'on ne veut pas que le navire périsse avant d'arriver à un port de sa nation, à un port de refuge définitif, il faut bien lui permettre de se ravitailler en combustible. Un navire sans charbon est une épave, comme on l'a fait très justement remarquer. C'est pour cela qu'en théorie, le système anglais, qui est aussi celui de la Conférence, nous paraît le meilleur. Mais la Conférence a rendu ici encore hommage à l'indépendance, à la liberté d'appréciation des pays neutres, en légitimant un autre mode de détermination de la quantité de combustible à fournir. Le navire peut prendre le combustible nécessaire pour compléter le plein de ses soutes proprement dites, *quand il se trouve dans des pays neutres qui ont adopté ce mode de détermination.*

1101. Il n'en est guère autrement quant au délai après lequel il est permis aux navires belligérants de renouveler leurs approvisionnements en combustible dans *un même port neutre.* La Convention de La Haye fixe ce délai à trois mois. Et il est à remarquer que, sur ce point, elle ne permet pas aux Etats neutres de s'écarter de cette règle. C'est le délai fixé par le décret anglais du 31 janvier 1862 et par le *Foreign Enlistment Act* du 9 août 1871, mais *sauf permission spéciale,* et cette solution a été généralement adoptée, d'après ce qu'affirme M. Dupuis, par les Puissances qui ont cru devoir déterminer un délai (1). Nous savons qu'elle l'a été dans certaines guerres, pendant la guerre franco-allemande notamment (2). Mais on ne peut pas dire qu'elle consacre pour l'Etat neutre une obligation, d'autant moins que, dans les règlements anglais spécialement, l'Angleterre se réserve d'en décider autrement. Nous sommes autorisé, ce semble, à en conclure que, dans les cas où la Convention de La Haye ne lie pas tous les belligérants, les usages internationaux demeurés applicables n'imposent pas à l'Etat neutre l'obligation de limiter le renouvellement des approvisionnements

(1) *Annuaire de 1910,* p. 79.
(2) Den Beer-Poortugael, *op. cit.*, p. 385.

en combustible. Il serait cependant désirable qu'il en fût autrement, comme le reconnaissent la plupart des auteurs qui se sont occupés de cette question. Permettre des ravitaillements successifs au profit des mêmes navires à des intervalles rapprochés, ce serait favoriser des calculs tendant à transformer un port neutre en véritable base d'opérations. Mais quel délai doit-on exiger? N'en fixer aucun, c'est mettre l'Etat neutre dans un assez grand embarras. Comme l'a fait observer le contre-amiral Siegel, délégué de l'Allemagne, les neutres ont intérêt à savoir, avec précision, ce qu'ils peuvent faire sans s'exposer au reproche d'avoir favorisé indûment un belligérant. La Convention de 1907 a fixé un délai de trois mois. En théorie et nous plaçant au point de vue de la *lex ferenda,* il nous semble que ce délai pourrait être plus court, si tant est qu'un délai doive être fixé. Le projet présenté par M. Charles Dupuis proposait un délai d'un mois.

§ 9. — Admission des prises en port neutre.

1102. Les articles 21, 22 et 23 concernent spécialement l'admission des prises en port neutre et l'article 21 pose le principe dans les termes suivants : “ Une prise ne peut être amenée dans un port neutre que pour cause d'innavigabilité, de mauvais état de la mer, de manque de combustible ou de provisions. — Elle doit repartir aussitôt que la cause qui en a justifié l'entrée a cessé. Si elle ne le fait pas, la Puissance neutre doit lui notifier l'ordre de partir immédiatement ; au cas où elle ne s'y conformerait pas, la Puissance neutre doit user des moyens dont elle dispose pour la relâcher avec ses officiers et son équipage et interner l'équipage mis à bord par le capteur „ et l'article 22 dit qu'elle doit, de même, relâcher la prise qui aurait été amenée en dehors des conditions prévues par l'article 21. Ces deux articles semblent, au premier abord, concerner l'un et l'autre, le cas où le croiseur qui a fait la prise ne l'escorte pas et se borne à y

mettre un équipage et des officiers chargés de la conduire en lieu sûr, notamment dans un port de sa nation. Mais la généralité de leurs termes prouve qu'il n'en est pas ainsi, et le rapport de M. Renault le confirme. Ces dispositions sont très claires, sauf certaines lacunes que l'on pourrait signaler dans l'article 21. Il y est dit que la Puissance neutre doit de même relâcher la prise qui aurait été amenée en dehors des conditions prévues par l'article 21. Ne doit-elle pas aussi relâcher ses officiers et son équipage et interner l'équipage mis à bord par le capteur? Il faut répondre affirmativement sans hésitation aucune. Il n'existe aucun motif de distinguer. La Convention exclut en principe, comme l'a fait remarquer le rapporteur M. Louis Renault, l'admission des prises en port neutre; elle l'autorise exceptionnellement pour les motifs qu'elle spécifie : innavigabilité, mauvais état de la mer, etc... Mais la prise doit repartir dès que cette cause a cessé. Nous verrons plus loin qu'elle établit une autre exception assez discutable, dans un cas particulier, à la règle de l'exclusion des prises en port neutre.

1103. La règle est-elle conforme aux usages internationaux? On ne saurait affirmer qu'il y ait à cet égard des usages constants et uniformes. M. Louis Renault constatait, dans son rapport, qu'il y a des pratiques divergentes en ce qui concerne l'admission des prises dans les ports neutres; mais le fait que l'article a été voté sans difficulté démontre déjà que le principe et l'exception, s'ils ne sont pas unanimement acceptés, répondent cependant aux conceptions générales de la science, en droit international moderne. L'article est du reste conforme en substance aux §§ 59 et 60 du Règlement adopté par l'Institut de droit international en matière de prises, dans sa session de Heidelberg en 1887. Ces articles étaient en effet conçus comme suit : § 59. " Le navire saisi ne pourra être conduit dans un port d'une Puissance neutre que pour cause de péril de mer, ou lorsque le navire de guerre sera poursuivi par une force ennemie supérieure „.— § 68. " Lorsque, pour cause de péril de mer, le navire de

guerre s'est réfugié avec le navire saisi dans un port neutre, il devra quitter ce port aussitôt que possible, après que la tempête aura cessé. L'Etat neutre aura le droit et le devoir de surveiller le navire de guerre et le navire saisi, durant leur séjour dans le port. „ Il y a cependant une différence notable entre les dispositions votées par la Conférence de La Haye et les propositions de l'Institut. Celles-ci admettent l'accès des navires de guerre et *de leurs prises* en port neutre, *même quand ils sont poursuivis par une force ennemie supérieure.* Mais c'est moyennant un correctif qui enlève à cette différence toute importance. Car, aux termes du § 61 : „ Lorsque le navire de guerre s'est réfugié avec le navire saisi dans un port neutre, parce qu'il était poursuivi par une force ennemie supérieure, la prise doit être relâchée. „ Il y a eu cependant à cet égard des phases assez diverses dans la pratique du droit international. D'assez nombreux traités ont garanti autrefois d'avance à tel ou tel Etat belligérant l'admission de ses prises dans certains ports neutres. Den Beer-Poortugael en cite quelques-uns (1). Mais il était généralement reconnu qu'en l'absence de traités l'Etat neutre pouvait en agir à sa guise; refuser ou accorder accès aux prises des belligérants.

1104. En quoi consiste donc l'innovation? Elle consiste essentiellement en ceci : c'est que l'Etat neutre n'a plus, en cette matière, la faculté d'agir comme il le veut, faculté assez dangereuse du reste puisqu'il n'en usait qu'au risque de provoquer des récriminations de la part de l'un ou de l'autre belligérant. A ce régime de liberté, mais d'incertitudes, donnant naissance à des hésitations, on a substitué des règles fixes. C'est un bien, en ce sens que le neutre, comme le faisait remarquer l'un des délégués de l'Allemagne, M. Kriege, a intérêt à savoir avec précision ce qu'il peut, ce qu'il doit faire. Toutefois, dans les cas assez nombreux peut-être, où toutes les Puissances engagées dans la lutte n'ont point ratifié la Convention (et c'est le cas dans la guerre mondiale

(1) *Op. cit.*, p. 386.

actuelle), il ne nous paraît pas qu'on puisse imputer à la Puissance neutre une infraction aux devoirs de la neutralité à raison du fait qu'elle aurait admis une prise dans ses ports en dehors des cas de nécessité prévus dans la Convention, pourvu bien entendu qu'elle traite tous les belligérants sur le même pied et n'accorde pas à l'un ce qu'elle refuse à l'autre. Mais elle fera sagement, à notre sens, de se conformer aux règles de La Haye qui sont en harmonie avec les desiderata de la science et avec les exigences d'une conception saine des devoirs de la neutralité.

§ 10. — Autre cas d'accès des prises en territoire neutre.

1105. Si les dispositions des articles 21 et 22 de la Convention ont été adoptées sans difficulté, il n'en est pas de même de l'article 23 conçu comme suit : “ Une Puissance neutre *peut* permettre l'accès de ses ports et rades aux prises escortées ou non, lorsqu'elles y sont amenées pour être laissées sous séquestre, en attendant la décision du tribunal des prises. Elle peut faire conduire la prise dans un autre de ses ports. — Si la prise est escortée par un navire de guerre, les officiers et les hommes mis à bord par le capteur sont autorisés à passer sur le navire d'escorte. — Si la prise voyage seule, le personnel mis à son bord par le capteur est laissé en liberté. „ Quel est le but de cette disposition qui paraît extraordinaire, puisqu'elle constitue une assistance manifeste prêtée au belligérant capteur? C'est, comme le fait très bien remarquer M. Louis Renault dans son rapport, “ de rendre plus rare, sinon d'empêcher la destruction des prises. „ Elle fut vivement combattue par la Délégation britannique dont M. Ernest Satow se fit l'organe. Il lui reprochait de ne faire aucune distinction entre les prises *ennemies* qui, étant devenues la propriété des capteurs, peuvent toujours être coulées par celui-ci, *à son gré* et les prises *neutres* qui doivent être relâchées, dès que le capteur ne peut pas les

conduire dans un de ses ports. Mais, si telle était la doctrine anglaise, il est très contestable que ce fût la doctrine des Etats continentaux, ainsi que le firent observer entre autres les délégués de la Russie et de l'Allemagne, et c'est vainement que l'on s'efforça de faire reconnaître par la Conférence de 1907 l'interdiction de la destruction des prises neutres. Deux ans après, il est vrai, la Conférence navale de Londres admit l'interdiction de la destruction des prises en principe, mais en subordonnant ce principe à des exceptions vraiment trop vagues et trop élastiques, ainsi que nous le verrons plus loin, en traitant de la destruction. Quoi qu'il en soit, cette interdiction n'étant pas admise en 1907, on conçoit bien que la Conférence, pour rendre au moins la destruction plus rare, ait admis la faculté pour la Puissance neutre d'admettre la prise, et éventuellement le navire qui l'escorte, dans ses ports et rades. Si le capteur se trouve en fait dans l'impossibilité de conduire la prise ou de l'expédier dans un port de sa nation à raison de son éloignement, la faculté de la conduire en un port neutre beaucoup plus proche et de l'y faire séquestrer sera probablement de nature à le détourner de l'idée de la détruire. Or tout le monde reconnaît que la destruction est une mesure déplorable qu'il faut éviter autant que possible. Si elle nuit à l'ennemi, et, le cas échéant, au neutre, elle ne procure au capteur aucun avantage positif, aucun enrichissement. C'est à ce point de vue un acte stérile; c'est un anéantissement de richesses qui nuira même à l'intérêt économique universel, par exemple s'il s'agit d'un navire chargé de grains. Il peut même avoir pour résultat de semer la mer d'épaves qui peuvent constituer un danger sérieux pour la navigation. La Conférence n'ayant pu admettre le principe absolu de l'interdiction de la destruction des prises, fussent-elles neutres, on conçoit qu'elle ait admis la faculté pour les Puissances neutres de leur donner accès dans leurs ports et rades pour éviter aux belligérants la tentation de recourir à cette mesure extrême. C'était, comme le fit observer M. Van den Heuvel, délégué de la Belgique, « une pierre d'attente, permettant d'espérer que deux grandes

réformes, l'interdiction de la destruction des prises neutres et le respect de la propriété privée ennemie sur mer pourront un jour aboutir „ (1).

1106. Il s'en faut cependant que l'article 23 ait réuni l'unanimité des voix. Les délégations de sept Etats importants au point de vue du commerce maritime : le Danemark, l'Espagne, la Grande-Bretagne, le Japon, la Norvège, le Portugal et la Suède ont voté contre. Six autres, parmi lesquels les Etats-Unis d'Amérique, se sont abstenus. Les répugnances qu'une pareille disposition devait rencontrer se conçoivent du reste assez bien. Il n'est pas sans intérêt de remarquer qu'elles ont été assez grandes, lorsque la question a été soulevée devant l'Institut de Droit international, pour déterminer les rapporteurs MM. Charles Dupuis et de Lapradelle, bien que leurs rapports fussent très divergents sur des points importants, à n'insérer ni l'un ni l'autre la disposition de l'article 23 dans leurs projets respectifs, les membres de la Commission s'étant presque unanimement prononcés en sens contraire (2). On ne peut pas se dissimuler en effet que l'Etat neutre, qui donne accès dans ses ports et rades à des prises ennemies ou neutres, pour y être séquestrées, prête assistance au belligérant capteur. C'est l'Etat neutre qui se charge de garder la prise en son lieu et place. Le belligérant en conservera tout le bénéfice. L'accès dans les ports neutres n'est nullement subordonné à la condition d'un des cas de force majeure énumérés dans l'article 21. L'Etat neutre peut l'admettre dans tous les cas, si le capteur n'a d'autre intention que de faire séquestrer la prise. Nous savons bien que c'est pour éviter la destruction du navire. Mais la destruction du navire elle-même, qui ne peut plus avoir lieu du reste d'après la déclaration de Londres que dans des cas tout à fait exceptionnels, ne causerait pas au neutre ou au belligérant dont le navire est saisi un dommage plus grand que sa confiscation, pour peu que le capteur respecte les obligations

(1) *Actes et documents*, t. I, p. 321.
(2) *Annuaire*, année 1910, session de Paris, *passim*.

qui lui sont imposées : *conserver les papiers de bord, mettre en sûreté l'équipage*, et qui lui ont toujours été imposées. Et ajoutons que la destruction lui procurera, d'autre part, des avantages moins grands, puisqu'il ne s'enrichira pas des dépouilles de son adversaire, tandis que, si la prise est soigneusement gardée par le neutre, le capteur bénéficiera ultérieurement de tout ce qu'il a pris à l'ennemi. La seule objection qui subsiste est celle déduite de l'intérêt économique universel. Le monde entier peut souffrir matériellement et même moralement de la destruction des richesses de toute espèce et de toute nature confiées au hasard des flots et de la navigation maritime.

1107. Malgré cette considération, nous doutons fort que cette dérogation si grave au devoir des neutres de ne prêter aucune assistance aux opérations de guerre des belligérants puisse être approuvée. Dans son excellent ouvrage sur les Conventions de La Haye, M. de Bustamante exprime la crainte que cette faculté laissée aux Etats neutres, car ce n'est qu'une faculté, ne devienne la source de complications et de réclamations (1). “ D'un autre côté „, dit-il, “ elle constitue un encouragement et une nouvelle facilité donnée à la saisie de la propriété privée dans la guerre maritime. Le belligérant n'aura plus à emmener ses prises au loin, ni à les défendre, ni à s'exposer à une reprise. Il les déposera dans les ports neutres les plus proches et se trouvera en situation de se mettre plus vite et plus facilement à la poursuite de nouveaux navires. *On n'a pas assez pesé les conséquences de cette innovation qui nous paraît contraire à l'esprit du droit international contemporain, à l'intérêt des neutres et aux exigences du commerce international.* „ On ne saurait mieux dire.

1108. Comment la pratique des nations et les usages internationaux, toujours en vigueur dans le cas où la Convention n'est pas applicable, ont-ils résolu la question?

(1) de Bustamante, *op. cit.*, p. 421.

Il est certain, tout d'abord, que l'admission des prises en port neutre en cas pareil n'est pas obligatoire pour l'Etat neutre. C'est aussi une simple faculté d'après l'article 23. Mais peut-il les y admettre sans violer sa neutralité? Le peut-il, d'après les usages, à défaut d'applicabilité de la Convention? *Quid* s'il le faisait? Il n'est pas douteux que ce soit une innovation, et c'est comme tel que l'article 23 a été proposé par la délégation italienne. Il est bien vrai que si, avant la Convention, certains Etats refusaient d'admettre les prises des belligérants dans leurs ports, d'autres les y admettaient. Mais ils ne les y admettaient que dans des cas déterminés de force majeure. Or, il s'agit ici de toute autre chose. La Puissance neutre a la faculté d'admettre les prises des belligérants dans ses ports, sans que l'on soit dans la nécessité d'y chercher refuge par innavigabilité, par l'état de la mer, etc... Elles y seront en sûreté et le belligérant est délivré de l'obligation de les garder lui-même, de les préserver de la reprise. Toutefois, en présence de l'autonomie assez étendue que les usages internationaux laissaient à l'Etat neutre en ce qui concerne l'hospitalité en ports neutres pendant la guerre maritime, il n'est pas certain que, même sous le régime de ces usages, la Puissance neutre violerait la neutralité en accueillant dans ses ports les prises des belligérants pour les y séquestrer jusqu'à la décision du tribunal des prises.

1109. Les deux dernières dispositions de l'article 23 sont assez claires et ne demandent guère d'explications. Il est naturel que, si la prise admise en port neutre pour y être laissée sous séquestre est escortée par un navire de guerre, les officiers et les hommes mis à bord par le capteur soient autorisés à passer sur le navire d'escorte, mais il va de soi que celui-ci ne pourra prolonger son séjour en port neutre au delà de vingt-quatre heures ou du temps déterminé par les lois de l'Etat neutre. Mais, si la disposition dernière, aux termes de laquelle, si la prise voyage seule, le personnel placé à son bord par le capteur est laissé en liberté, ne laisse

rien à désirer au point de vue de la clarté, il faut avouer qu'il en résulte une situation assez étrange. Il est fort possible que la prise conduite par des officiers et par un équipage embarqués par le belligérant fût poursuivie par l'ennemi au moment où elle a été amenée en port neutre pour y être laissée sous séquestre. Ces officiers et cet équipage y seront laissés en liberté. Or leur séjour pourra s'y prolonger et néanmoins ils échapperont à l'internement.

1110. L'article 24 de la Convention est formulé, comme la plupart des autres, de telle manière qu'il ne paraît consacrer qu'un droit pour la Puissance neutre, notamment celui d'exercer certaines mesures de coërcition et d'user de la force pour faire respecter sa neutralité. Mais ce n'est qu'une illusion. Comme nous l'avons déjà fait observer, l'article 25 l'*oblige à la faire respecter*, puisqu'aux termes de cet article : “ Une Puissance neutre est tenue d'exercer la surveillance que comportent les moyens dont elle dispose, pour empêcher, dans ses ports ou rades et dans ses eaux toute violation des dispositions qui précèdent. „ La disposition de l'article 24 est du reste assez claire et ne paraît pas modifier les règles antérieurement admises. Lorsqu'un navire de guerre belligérant ne quitte pas le port dans lequel il n'a pas le droit de rester, la Puissance neutre a, d'après l'alinéa 1, le droit de prendre les mesures qu'elle pourra juger nécessaires pour rendre le navire incapable de prendre la mer pendant la durée de la guerre, et, si elle en a le droit, elle en a aussi, d'après nous, le devoir (art. 25). Dans ce cas les officiers et l'équipage sont également retenus aux termes du texte. C'est à dessein qu'on a substitué cette expression assez vague à celle d'*interner*, comme l'a expliqué le rapporteur M. Louis Renault, l'expression *interné* “ paraissant impliquer d'une manière trop stricte que les officiers et l'équipage devaient être placés dans l'intérieur du pays neutre „. L'article précise du reste la situation qui leur sera faite. “ Les officiers et l'équipage ainsi retenus peuvent être laissés dans le navire ou logés, soit sur un autre navire, soit à terre, et ils peuvent

être assujettis aux mesures restrictives qu'il paraîtrait nécessaires de leur imposer. Toutefois on devra laisser sur le navire les hommes nécessaires à son entretien. Les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre *sans autorisation.*„ Ces derniers mots semblent bien impliquer que la Puissance neutre peut les autoriser à quitter le territoire, bien entendu s'ils donnent leur parole. La Délégation du Japon avait proposé que cette autorisation ne pût leur être donnée qu'avec l'assentiment de la partie adverse. Tout en estimant que la proposition japonaise contenait une indication utile pour l'Etat neutre désireux de mettre sa responsabilité complètement à couvert, la deuxième Commission n'a pas cru nécessaire d'arrêter à ce sujet une disposition réglementaire expresse et la Puissance neutre n'est par conséquent pas obligée de consulter l'autre belligérant, bien que le prudence lui conseille de le faire.

§ 11. — Règles de Washington, article 8, Convention de La Haye.

1111. La Conférence a cru devoir déclarer en termes exprès dans l'article 26 que l'exercice par une Puissance neutre des droits définis par cette Convention ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical par l'un ou l'autre belligérant, *qui a accepté les articles qui s'y réfèrent.* C'était au moins inutile et cela va de soi. Mais nous avons omis jusqu'ici à dessein de parler de l'importante disposition de l'article 8, parce qu'elle reproduit avec quelques modifications de forme la première des célèbres règles de Washington. Il importe de rappeler brièvement ici l'origine de ces régles, mais elle est trop connue pour que nous ne nous bornions pas à un exposé sommaire. Les trois règles dites de Washington ont été acceptées de commun accord, le 18 mai 1871, par la Grande-Bretagne et les Etats-Unis comme devant guider le tribunal arbitral chargé de pro-

noncer sur les réclamations dirigées contre la Grande-Bretagne par les Etats-Unis, du chef des dommages causés à la marine des Etats du Nord pendant la guerre de Sécession par divers croiseurs des Etats du Sud, dont le plus important était l'*Alabama* construit en Angleterre. Les Etats-Unis soutenaient que l'Angleterre avait manqué aux devoirs de la neutralité en laissant construire ces corsaires dans son territoire, en leur permettant de s'y ravitailler, etc... Le Parlement anglais approuva le traité après une assez vive résistance; il fut ratifié par le Sénat des Etats-Unis à une grande majorité. Le tribunal arbitral commença ses travaux le 15 décembre 1871, et rendit le 14 septembre 1872 une sentence par laquelle il condamnait la Grande-Bretagne à payer aux Etats-Unis des indemnités s'élevant globalement en capital à la somme de 15,500,000 dollars plus les intérêts. Le délégué anglais, Sir Alexandre Cockburn, refusa, il est vrai, de signer la sentence, mais l'Angleterre s'exécuta loyalement et ce fut un des premiers et des plus grands exemples d'arbitrage international mettant fin à des contestations qui auraient pu engendrer une guerre désastreuse.

Ces règles sont souvent reproduites par les auteurs, par exemple par Bonfils, Despagnet, etc..., d'une manière incomplète. Elles sont conçues en ces termes.

Le Gouvernement neutre est tenu :

1° D'user de *due diligence* pour empêcher, *dans sa juridiction*, le gréement (*fitting out*), l'armement ou l'équipement de tout navire qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à faire la guerre contre une Puissance avec laquelle il est en paix, et aussi d'user de la même diligence pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à faire la guerre, comme il est dit ci-dessus, si un tel navire a été spécialement adapté en tout ou en partie, *dans sa juridiction,* à un usage de guerre.

2° De ne permettre ni souffrir que l'un des belligérants fasse usage de ses ports ou de ses eaux comme base d'opérations navales contre l'autre ou dans le but de renouveler ou d'augmenter ses approvisionnements militaires ou ses armes ou pour recruter des hommes.

3° D'user de due diligence dans ses ports ou dans ses eaux et à l'égard de toutes personnes se trouvant dans sa juridiction pour empêcher toute violation des obligations et des devoirs prémentionnés (1).

1112. Ces règles ont été très vivement critiquées en Angleterre, non seulement par des auteurs qui, comme M. Lorimer, sont contraires en principe à la notion même de la neutralité telle qu'on le conçoit en général (2), mais même par des écrivains qui ne partagent pas les idées excessives du savant et original jurisconsulte écossais : Hall et Halleck par exemple (3). Toutefois, les critiques dont elles ont été l'objet, visent plutôt les termes imparfaits et trop vagues dans lesquels elles ont été formulées et l'interprétation qui leur a été donnée par le tribunal arbitral de Genève que le fond même de ces dispositions. Contrairement à ce que dit Halleck, elles ont été approuvées par la plupart des jurisconsultes des autres pays. Au surplus elles ont été reproduites en substance dans l'acte du Parlement du 3 août 1870, relatif aux enrôlements pour l'étranger, édictant expressément des peines contre toute personne équipant ou armant, pour le compte d'un Etat étranger, des navires destinés à des opérations militaires ou en augmentant la force, ou ayant pris part à ces actes. Cette loi constituerait, à elle seule, la reconnaissance de la part de l'Angleterre, des lacunes de sa législation, en ce qui concerne l'organisation des mesures nécessaires pour sauvegarder sa neutralité.

L'Institut de droit international ne tarda pas à s'occuper de la question. Il le devait, d'autant plus que le traité de Washington en proclamant les trois règles qui devaient servir de base à la sentence des arbitres, avait stipulé que les deux

(1) V. Halleck, *op. cit.*, t. II, p. 175 et Nys, *op. cit.*, t. III, p. 615. Notre traduction diffère très légèrement de celle de M. Nys, et ces différences n'influent en aucune manière sur le sens général des règles dont il s'agit. Nous signalerons seulement l'omission des mots : *dans sa juridiction* dans la première partie du 1°, omission qu'a faite M. Nys et qui n'est pas sans quelque importance.

(2) *Revue de droit international*, t. VI, p. 542.

(3) Hall, *op. cit.*, p. 432. — Halleck, *op. cit.*, t. II, p. 175.

Puissances observeraient à l'avenir, dans leurs relations mutuelles, les règles dont il s'agit *et les porteraient à la connaissance des autres Puissances maritimes en les invitant à y adhérer*. Or, si le fond des règles avait rencontré une approbation générale, il n'en était pas de même de la forme dans laquelle elles étaient énoncées et les deux Etats n'ont pas réussi à s'entendre au sujet de la formule sous laquelle elles pourraient être soumises à l'approbation des autres Etats maritimes. On avait critiqué à peu près unanimement les expressions *due diligence* qui apparaissent dans la première et la troisième règle. Le tribunal de Genève, de l'avis de beaucoup d'auteurs, les avait interprétées d'une manière incorrecte. La *due diligence,* c'était d'après lui une diligence exercée dans la proportion exacte des risques, auxquels leur inexécution des obligations de la neutralité pouvait exposer l'autre belligérant. Cette conception était évidemment fausse, mais l'erreur était la conséquence de l'imperfection des termes. Il est clair que le degré de vigilance imposé à l'Etat neutre, s'agissant d'empêcher ses ressortissants de favoriser un des belligérants par certains actes, ne peut pas se mesurer d'après les *conséquences* que ces actes auront produites et qu'il était sans doute impossible de mesurer d'avance. L'exacte interprétation consistait d'après T. J. Lawrence, approuvé par Nys, à imposer à l'Etat neutre le soin et la vigilance qu'il met à défendre ses propres intérêts (1). Cela aboutit, en somme, à le rendre responsable de la *culpa levis in concreto.* „ Le principe dominant „, dit M. G. Rolin-Jaequemyns, „ doit être celui de la *bonne foi* et de la *bonne volonté* égale à celle que l'on apporterait à la gestion de ses propres affaires „. C'est à peu près la même idée (2).

1113. L'Institut de droit international a adopté dans sa session de La Haye en 1875 des règles qui modifient dans une certaine mesure celles de Washington et dans lesquelles

(1) Nys, *op. cit.*, t. III, p. 617. — Lawrence, *The Principles of international Law,* 1895, p. 537.

(2) *Revue de droit international,* t. VI. p. 568.

on ne rencontre plus les expressions tant critiquées de *due diligence.* Il commence par formuler dans l'art. 1 le principe général en ces termes : " L'Etat neutre, désireux de demeurer en paix et en amitié avec les belligérants et de jouir des droits de la neutralité a le devoir de s'abstenir de prendre à la guerre une part quelconque, par la prestation de secours militaires à l'un des belligérants ou à tous les deux *et de veiller à ce que son territoire ne serve de centre d'organisation ou de point de départ à des expéditions hostiles contre l'un d'eux ou contre tous les deux.* „ Les mots *ou contre tous les deux* apparaissent au premier abord assez étranges, parce qu'on ne peut imaginer qu'une même expédition soit dirigée à la fois contre les deux adversaires en lutte, mais l'idée est manifestement que le neutre ne peut invoquer comme excuse le fait qu'il a laissé organiser dans son territoire des expéditions contre l'un des belligérants aussi bien que contre l'autre. L'article affirme d'abord un devoir d'abstention sur lequel il n'y a aucune difficulté, puis un devoir de prohibition très généralement admis. L'article 2 ne fait que constater les conséquences de ce principe, d'abord en ce qui concerne le devoir d'abstention, ensuite en ce qui concerne le devoir de prohibition : " En conséquence l'Etat neutre ne peut mettre, d'une manière quelconque, à la disposition d'aucun des Etats belligérants, ni leur vendre ses vaisseaux de guerre ou vaisseaux de transport militaire, non plus que le matériel de ses arsenaux ou de ses magasins militaires, en vue de l'aider à poursuivre la guerre. *En outre l'Etat neutre est tenu de veiller à ce que d'autres personnes ne mettent des vaisseaux de guerre à la disposition d'aucun des Etats belligérants dans ses ports ou dans les parties de mer qui dépendent de sa juridiction.* „ Cette disposition est assurément claire. En somme, ce qui blesse la neutralité ce n'est pas la construction d'un vaisseau de guerre en territoire neutre pour l'un des belligérants, c'est sa mise à la disposition d'un belligérant pendant la guerre. L'article 3 ajoute : " *Lorsque l'Etat neutre a connaissance d'entreprises ou d'actes de ce genre* incompatibles avec la neutralité, il est tenu de prendre les mesures

nécessaires pour les empêcher et de poursuivre comme responsables les individus qui violent les devoirs de la neutralité. „ Ainsi formulée, la règle est incontestable. Qui connaît et tolère ce qu'il aurait dû empêcher est en faute. L'article 4 dit : “ De même l'Etat neutre ne doit ni permettre ni souffrir que l'un des belligérants fasse de ses eaux la base d'opérations navales contre l'autre, ou que les vaisseaux de transport militaire se servent de ses ports ou de ses eaux pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leurs armes, ou pour recruter des hommes. L'obligation de ne pas permettre que les ports et les eaux neutres servent de base d'opérations navales à l'un des belligérants est inscrite dans le premier membre de phrase de l'article 5 de la Convention de La Haye de 1909, qui contient une interdiction additionnelle en ce qui concerne les stations radiotélégraphiques ou appareils analogues. Quant au surplus de l'article il est reproduit en termes équivalents, mais plus explicites, dans les dispositions de la Convention de 1907 relatives à l'asile en port neutre. L'article 5 des propositions de l'Institut porte que : “ le seul fait matériel d'un acte hostile commis sur le territoire neutre, ne suffit pas pour rendre responsable l'Etat neutre. Pour qu'on puisse admettre qu'il a violé son devoir, il faut la preuve soit d'une intention hostile (Dolus), soit d'une négligence manifeste (Culpa). Cette disposition est rationnelle. La notion ordinaire, normale de la faute d'après les principes généraux doit servir à l'examen de la responsabilité de l'Etat neutre. Ce n'est pas nécessairement la *culpa levis in concreto*. Ce serait plutôt celle de la *culpa levis in abstracto*. C'est la faute ordinaire, l'absence de la vigilance, de la prévoyance que l'on peut exiger de l'homme normal, de l'homme ordinaire.

1114. Lorsqu'on met les articles 5 et 8 de la Convention de 1907 en regard de l'article 25 de cette Convention et des règles de Washington on constate que les expressions tant critiquées de *due diligence* n'y ont pas été reproduites. L'article 25, qui couvre en définitive toutes les dispositions

imposant des devoirs actifs au neutre, dit qu'une Puissance neutre est tenue d'exercer la surveillance que comportent les moyens dont elle dispose pour empêcher dans ses ports, rades, etc..., il ne parle pas de *due diligence*. Il ne dit pas de quelle faute il sera responsable. La conclusion en est qu'on appliquera les principes généraux sur la responsabilité. La Puissance neutre répondra de son *dol* et de sa *faute,* dans le sens ordinaire du mot. Il y a cependant une limitation importante de la responsabilité. La Puissance neutre n'est tenue d'exercer cette surveillance que dans la mesure des moyens dont elle dispose. Et c'est de propos délibéré qu'on l'a faite. " On a cherché „, dit M. Louis Renault, " une formule qui n'imposât pas aux neutres une responsabilité trop lourde en disproportion avec les moyens dont ils peuvent disposer. – Cela est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit non seulement des ports, mais des eaux „ (1). La faute ne pourra guère consister dans le fait de ne pas avoir organisé d'avance des moyens assez efficaces pour empêcher des violations de la neutralité par les belligérants (art. 5) ou par ses ressortissants (art. 8), mais dans le fait de ne pas avoir fait usage des moyens qu'il possède pour les empêcher.

1115. Fidèle à son système, la Conférence de la Paix commence par dire, dans l'article 5, ce que le belligérant n'a pas le droit de faire, mais, ce qu'il n'a pas le droit de faire, la Puissance neutre doit l'en empêcher. Le belligérant ne peut pas faire des ports et des eaux neutres la base d'opérations navales contre ses adversaires. Il ne peut pas notamment y installer des stations radio-télégraphiques ou tout appareil destiné à servir comme moyen de communication avec les forces belligérantes sur terre ou sur mer. — Mais que faut-il entendre par faire des ports ou des eaux neutres la base d'opérations navales contre l'adversaire? M. Louis Renault, dans son excellent rapport, se borne à dire que le principe est facile à poser, mais que les applications sont délicates et qu'on

(1) *Actes et documents,* t. V, p. 123.

s'est borné à donner un exemple, en défendant à un belligérant d'installer dans les eaux neutres une station radiotélégraphique. On peut contester que pareille installation constitue vraiment une base d'opérations navales, bien que nous comprenions parfaitement qu'on l'interdise. En tout cas, il semble en résulter que l'on a voulu donner à ces mots *base d'opérations navales* un sens très large. M. De Beaufort, au nom de la Délégation des Pays-Bas, avait signalé le danger qu'il y avait à se servir d'expressions vagues telles que *base d'opérations*, et demandé qu'on ne les employât pas sans définition (1). Ce vœu n'a pas été exaucé et il faut bien avouer que l'on ne se trouve pas ici en présence d'une disposition assez précise, pour bien éclairer les neutres et les belligérants sur la portée de leurs obligations. On a, il est vrai, proposé dans le cours de la discussion d'interdire expressément de faire des ports et eaux neutres des lieux de concentration et de rendez-vous. Mais le rapporteur a repoussé ces expressions : la première n'étant guère plus claire que les mots base d'opérations navales, et la seconde tendant à imposer au neutre la tâche difficile de scruter les intentions d'un belligérant. Qu'est-ce donc qu'une base d'opérations? Geffcken, dans le Manuel de Holtzendorff (2), s'exprime comme suit : “ Un navire de guerre ne peut pas se tenir dans la région des eaux neutres et envoyer de là des bateaux pour attaquer des navires de son adversaire. Il ne peut pas s'y mettre à l'affût contre des navires de guerre ou marchands ennemis. Il ne peut pas y croiser pour capturer ou pour exercer le droit de visite sur des vaisseaux neutres en vue de la contrebande. Et il cite Lord Stowell : “ No use of a neutral territory for purposes of war is to be permitted, no proximate acts of war, to *originate* on neutral grounds. „ C'est-à-dire que l'on ne doit pas permettre que des actes prochains d'hostilité aient leur point de départ dans des eaux neutres. La base d'opérations, c'est d'après Hall (3) le

(1) *Actes et documents*, t. I, pp. 574 et 592.

(2) T. IV, p. 675.

(3) Hall, *op. cit.*, p. 628.

territoire d'où une armée ou une force navale tire ses ressources et son renforcement, celui d'où elle part pour une expédition offensive et dans lequel elle trouve au besoin un lieu de refuge.

Bonfils dit qu'en droit, le territoire neutre ne doit servir ni de base, ni de point de départ à des actes d'hostilité : " toute action qui les continue ou qui les prépare directement, est illicite „ (1). Il rappelle qu'en 1870 l'Angleterre ne permit pas à la France de donner sur sa côte un appui au câble télégraphique qu'elle se proposait d'établir pour correspondre avec sa flotte dans la mer du Nord. L'attitude de l'Angleterre était incontestablement correcte. Westlake ne définit pas avec précision *les bases d'opérations navales.* Mais, lorsqu'il donne son approbation aux Règles de Washington, il semble bien avoir en vue le cas où il s'agit d'un navire de guerre qui part pour une opération hostile, après avoir reçu dans un port neutre une augmentation de munitions, d'armement ou de force militaire (2). En somme nous concluons de cet examen que le fait seul qu'un navire belligérant a quitté le port neutre dans l'intention d'accomplir, très peu de temps après et même dans le voisinage de ce port, des actes d'hostilité, ne constitue une violation de la neutralité que si ce navire a profité abusivement de son séjour en port neutre pour augmenter sa force militaire à moins qu'un navire belligérant n'ait fait habituellement, ou à plusieurs reprises, usage d'un port neutre pour s'y ravitailler ou pour échapper à la poursuite de l'ennemi et pour repartir ensuite en vue d'une nouvelle expédition hostile. Mais le fait isolé qu'un belligérant, après avoir bénéficié de l'hospitalité en port neutre, en est reparti dans l'intention de commencer et d'entreprendre de nouvelles opérations militaires n'est pas une violation de la neutralité, car il en est toujours ainsi. On ne peut supposer qu'un navire de guerre belligérant ait l'intention de renoncer à toute expédition hostile, lorsqu'il quitte un port neutre où il a reçu asile. Mais il ne faut pas

(1) Bonfils, *op. cit.*, n° 1450.
(2) Westlake, *op. cit.*, t. II, p. 220.

qu'il ait pu profiter de son séjour pour y accroître sa force militaire ; il ne faut pas qu'il ait pris l'habitude d'y chercher refuge comme ce fut le cas pour l'*Alabama*. Dans l'un et l'autre cas le port neutre sert vraiment de base d'opérations.

Ainsi que nous l'avons vu, l'article 5 donne en outre comme exemple un cas d'une nature différente, mais dans lequel le territoire neutre devient incontestablement pour un belligérant une base d'opérations, c'est celui où un belligérant installerait dans les ports et eaux neutres des stations radiotélégraphiques ou tout autre appareil, etc... Il n'y a pas de doute sur ce point et, bien avant la Convention de La Haye, l'Angleterre a fait application de ce principe au détriment de la France, comme nous venons de le voir, lorsqu'en 1870 elle n'a pas permis à cette dernière de donner sur la côte anglaise un appui au câble télégraphique qui devait lui servir à correspondre avec sa flotte dans la mer du Nord.

L'article 6 ne concerne pas un devoir de prohibition, un devoir actif, mais un devoir d'abstention qui est évident et dont il sera question par la suite. L'article 7 écarte, conformément à une pratique que l'on peut considérer comme constante ou tout au moins comme très générale, tout devoir de prohibition en ce qui concerne le transport par des sujets neutres, au profit d'un belligérant, des armes, des munitions et en général de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte. Mais les belligérants ont en revanche la faculté de les saisir à bord des navires neutres, quelquefois même de confisquer ceux-ci sous les conditions déterminées par la Déclaration de Londres et, à défaut d'applicabilité de celle-ci, par les usages internationaux.

1116. L'article 8 de la Convention de La Haye dont nous nous occupons consacre, en des termes un peu différents, la première des Règles de Washington en évitant comme nous l'avons fait remarquer les expressions tant critiquées de *due diligence*. Il impose cette fois en termes très nets un devoir actif à l'Etat neutre, un véritable devoir d'action et non

d'abstention. "L'Etat neutre est tenu d'user des moyens dont il dispose pour empêcher, dans sa juridiction, l'armement ou l'équipement de tout navire qu'*il a des motifs raisonnables* de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre une Puissance avec laquelle il est en paix. Il est aussi tenu d'user de la même surveillance pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles et qui aurait été, dans la dite juridiction, adapté, en tout ou en partie, à des usages de guerre. „ Il est à remarquer que, dans la dernière partie de cette disposition, l'adjectif *destiné* n'est point précédé des mots : *qu'il a des motifs raisonnables de croire*... Il est à peine nécessaire d'observer que ces mots doivent être considérés comme sous-entendus et que, s'ils n'ont pas été reproduits c'est *brevitatis causa.* Il n'y a en effet vraiment aucun motif raisonnable de distinguer. Il ne suffit pas qu'un navire soit effectivement destiné à cet usage, si l'Etat neutre l'ignore. Il ne faut cependant pas qu'il en ait la certitude. Il suffit pour engager sa responsabilité qu'il ait des motifs raisonnables de le croire. Question de fait sur laquelle il sera quelquefois difficile de se prononcer, mais qu'il sera souvent, au contraire, aisé de trancher, comme dans l'affaire de l'*Alabama.* Formulée comme elle l'est actuellement, cette règle ne rencontrera pas sans doute les mêmes objections que la première Règle de Washington qui, malgré ses défectuosités, n'en a pas moins été généralement acceptée, et il n'est pas douteux, à notre avis, qu'on la reconnaisse, même dans les cas où la Convention de La Haye ne serait pas conventionnellement obligatoire pour les belligérants. Il est important au surplus de remarquer que ce qui blesse la neutralité et ce que l'article prohibe, ce n'est ni la construction en territoire neutre de pareils navires, ni leur adaptation en territoire neutre à des usages de guerre, c'est leur départ de la juridiction des Etats neutres et cela est très rationnel. Il n'en est pas moins vrai qu'il y a ici une inconséquence, une contradiction entre cette règle et celle d'après laquelle l'Etat neutre n'est nullement tenu d'empêcher ses sujets de trans-

porter, pour le compte d'un belligérant et de lui livrer des armes et des munitions, fussent-elles fabriquées, comme ce sera souvent le cas, sur son territoire. Le motif de la différence est, d'après les auteurs, l'importance extraordinaire d'une assistance qui consiste à fournir des navires de guerre. Il y en a un autre. Quand il s'agit d'une fourniture d'armes ou de munitions à un belligérant, son adversaire a toujours la chance de les saisir en cours de route. Il a le droit de visite, de saisie et de capture. Le navire marchand *neutre* qui ferait pareil transport n'a pas le droit de résister et sa résistance serait probablement vaine. Mais il en est autrement de la vente et livraison d'un navire de guerre. Le belligérant lésé devra livrer bataille pour s'en emparer. Pareil navire ne constitue pas seulement une arme mais une force militaire organisée.

§ 12. — Communications réciproques.

1117. L'article 27 édicte une disposition très importante en prescrivant aux Puissances contractantes : « de se communiquer réciproquement, en temps utile, toutes les lois, ordonnances et autres dispositions réglant chez elles le régime des navires de guerre belligérants dans leurs ports et leurs eaux, au moyen d'une notification adressée au Gouvernement des Pays-Bas et transmise immédiatement par celui-ci aux autres Puissances contractantes. C'est sur la proposition du délégué russe que cette prescription a été adoptée et elle l'a été sans discussion et sans vote. Mais quel est ce temps utile ? Il est souhaitable, semble-t-il, que cette communication soit faite tout au moins au début de toute guerre. Mais nous croyons que la pensée de l'auteur de la proposition allait plus loin, et il nous paraît désirable que cette communication soit faite avant la guerre et en pleine paix, que le règlement adopté par une Puissance en temps de paix ne puisse être modifié après qu'une guerre a éclaté. La rigueur plus ou moins grande dont usera éventuellement

l'Etat neutre, en ce qui touche les conditions de l'hospitalité maritime, est de nature, suivant les circonstances, à être plus nuisible à un belligérant qu'à l'autre. Il ne faut pas que les règles de conduite adoptées par un Etat puissent paraître avoir été influencées par ses sympathies ou par ses antipathies. Il faut qu'elles soient arrêtées en pleine paix, sauf à être modifiées, mais en pleine paix également.

§ 13. — Autres obligations des nations neutres.

1118. Les devoirs actifs, les devoirs de prohibition établis par la Convention de La Haye sur les droits et devoirs des nations neutres dans la guerre maritime, sont-ils les seuls qui leur incombent? Non, et la Conférence n'a pas prétendu faire un Code complet des droits et devoirs de la neutralité. En ce qui concerne les personnes faisant partie de l'équipage d'un navire de guerre belligérant, elle n'a prévu que le cas où elles se trouveraient sur un navire de guerre ayant bénéficié de l'asile dans ses ports et rades, ou sur une prise, ou sur un navire de guerre escortant une prise; et nous avons vu dans quels cas elles doivent être internées ou retenues. La Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève, article 13, prévoit un autre cas dans lequel ces personnes peuvent ou doivent être internées ou tout au moins retenues de manière à ne plus pouvoir prendre part aux opérations de la guerre : celui où elles ont été recueillies par un navire de guerre neutre. Nous avons analysé cette disposition dont la portée est moins claire qu'elle ne le paraît au premier abord (voir ci-dessus...) Mais n'y en a-t-il point d'autres encore?...

A. — *Obligations résultant de l'asile donné aux malades, blessés et naufragés.*

M. Kleen dit que l'Etat neutre a le droit de recevoir dans ses territoires et ses ports, d'y loger, soigner et secourir les

blessés, malades et naufragés de la guerre, isolés ou en nombre, *qu'ils y resteront jusqu'à la fin de la guerre* (hors les cas de simple passage) *à moins qu'ils ne soient reconnus incapables d'y participer* (1). Il observe qu'aucun droit d'asile n'a trouvé une approbation plus unanime que celui-ci et cela est exact en principe. Mais est-il aussi exact que *tous les blessés, malades ou naufragés* qui bénéficient de l'asile dans un port neutre ou en territoire neutre, doivent y rester jusqu'à la fin de la guerre? Cela nous paraît incontestable d'après les termes de l'article 15 de la Convention sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève, dès qu'il s'agit " de naufragés, blessés ou malades débarqués dans un port du consentement de l'autorité locale „. L'article fait, il est vrai, une restriction : " à moins d'un arrangement contraire de l'Etat neutre avec les Etats belligérants „, mais cela suppose évidemment que cet arrangement soit conclu avec tous les belligérants et non pas avec un seul. " Ces naufragés, blessés ou malades devront être gardés par l'Etat neutre de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre „. M. Kleen ajoute qu'ils ne doivent pas rester en territoire neutre s'ils sont incapables de prendre part aux opérations de la guerre. Bien que la Convention ne le dise pas, nous croyons que cela est incontestable. Dans ce cas, en effet, le belligérant adverse n'a aucun intérêt avouable à ce qu'ils soient gardés en pays neutre. Il s'agit alors de véritables épaves humaines que l'humanité ordonne de respecter.

Mais il importe d'examiner de plus près ce qu'il faut entendre par naufragés, blessés ou malades *débarqués du consentement de l'autorité locale.* Il n'est pas douteux qu'il faille y comprendre ceux qui sont débarqués par un navire de guerre de leur nation. Les mots *avec le consentement de l'autorité locale* ont été ajoutés parce que l'on a voulu maintenir le principe que l'Etat neutre n'est pas tenu de les recevoir. Nous pensons qu'il en est de même du cas où ils sont débarqués par un navire de commerce de leur nation. Mais

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, pp. 35 et suiv.

que faut-il décider s'ils ont été recueillis par un navire neutre (v. art. 12) qui les débarque sur le territoire de l'Etat dont il relève. Nous ne pensons pas que cette hypothèse rentre dans l'espèce prévue par l'article 15, car il ne peut être question, en cas pareil, d'un consentement de l'autorité locale. Ils devraient, ou tout au moins *pourraient* être retenus s'ils avaient été recueillis par un navire de guerre neutre aux termes de l'article 13. Nous avons discuté la question plus haut. Mais l'article 12 ne dit rien de pareil lorsqu'ils ont été recueillis par un navire de commerce. Ce silence est significatif et fournit un *argumenta contrario* des plus sérieux.

Il semble bien que les autorités hollandaises aient admis cette distinction dans la guerre actuelle, à la suite de la grande bataille navale du Jutland. Les marins allemands naufragés et sauvés par des bateaux de pêche hollandais ont été laissés en liberté en territoire hollandais où ils avaient été débarqués. M. Louis Renault, rapporteur de la Commission, a du reste constaté formellement que, si un navire marchand neutre, après avoir recueilli à son bord des blessés, des malades ou même des naufragés, arrive à un port neutre, sans avoir rencontré un croiseur ou sans avoir conclu un accord, les personnes qu'il débarque, ne tombent pas sous l'application de l'article 15 et *qu'elles sont libres* (1).

1119. Il est une hypothèse que les auteurs n'examinent pas, probablement parce qu'elle est de nature à ne pouvoir se présenter que rarement. C'est celle où des personnes appartenant à l'équipage d'un navire de guerre belligérant, munies d'un appareil de sauvetage, parviendraient à se sauver et seraient rejetées sur la côte en territoire neutre. Devraient-elles être internées? Nous n'hésitons pas à répondre négativement. Ce cas est plus favorable encore que celui où elles seraient recueillies par un navire de commerce neutre, amenées dans un port neutre sans que ce navire ait été rencontré par un croiseur de l'autre belligérant, qui, dans cette

(1) Pearce Higgins, *The Hague Peace Conferences*, p. 390.

hypothèse, aurait exercé le droit de visite et se serait fait remettre les blessés, malades ou naufrages sauvés par le navire neutre. C'est même parfois sans nul acte volontaire de sa part que ce naufragé aurait abordé en territoire neutre. C'est par un cas de force majeure indépendant peut-être de toute action militaire, de toute lutte navale. Le navire de guerre belligérant, qui le portait, peut avoir été détruit par la tempête. Mais, lors même qu'il n'en serait pas ainsi, lors même que ce fait se serait produit à la suite d'une bataille navale, il n'y aurait pas lieu de l'interner ou de mettre des entraves à sa liberté d'action. L'Etat neutre n'a aucun devoir actif, aucun devoir de prohibition en ce qui le concerne (1).

B. — *Stationnement ou croisières dans les eaux territoriales neutres dans un but hostile.*

1120. Il a été dit plus haut et cela résulte des termes formels de la Convention de 1907, qui n'a fait à cet égard que sanctionner une règle depuis longtemps admise, qu'aucun acte d'hostilité ne pouvait être accompli dans les eaux territoriales neutres. D'autre part l'Etat neutre n'est nullement tenu d'empêcher le simple passage des navires belligérants dans ses eaux territoriales. Mais peut-il leur permettre d'y stationner ou d'y faire des croisières dans le but d'épier les navires ennemis, que ce soient des navires de guerre ou des navires de commerce, et de les attaquer en dehors des eaux territoriales, mais dans leur voisinage? Il ne peut certainement pas leur permettre de séjourner dans ses *ports ou rades* dans ce but. Mais nous croyons qu'il doit ou qu'il *peut* tout au moins le leur interdire même dans ses eaux territoriales. Qu'il le puisse, cela nous paraît manifeste. L'opinion la plus accréditée est qu'il peut leur interdire même le simple passage dans la mer territoriale neutre, en tant que cela lui

(1) Il y a, il est vrai, quelque analogie entre ce cas et celui de l'aviateur qui atterrit sur le sol neutre par suite d'un accident ou de manque d'essence. Mais l'aviateur est en faute pour avoir survolé le territoire neutre.

paraît nécessaire pour le maintien de sa neutralité, mais que cette interdiction ne peut s'appliquer aux détroits qui unissent deux mers libres. C'est ce qui semble résulter, a dit M. Louis Renault, dans son rapport, de l'échange de vues auquel il a été procédé dans la conférence (1), bien que la Convention n'ait pas tranché la question. C'est aussi la doctrine qui semble prédominer dans la science, quoique des opinions très diverses aient été exprimées et que certains auteurs, comme M. Kleen (2), aient été jusqu'à soutenir que les Etats belligérants n'ont jamais le droit de faire passer leurs navires par les eaux neutres et que l'Etat neutre ne peut pas les y autoriser. Nous avons réfuté cette opinion extrême plus haut, mais il est à remarquer, qu'à plus forte raison, ces auteurs admettent que l'Etat neutre *peut* le leur défendre, puisqu'ils vont jusqu'à dire qu'il *le doit.* Dans son règlement sur la mer territoriale, l'Institut de droit international n'a pas approfondi la question. Il s'est borné à déclarer dans l'article 5 que tous les navires sans distinction ont le droit de passage inoffensif par la mer territoriale... sauf le droit des neutres de *réglementer le passage dans la dite mer* pour les navires de guerre de toutes nationalités (3).

L'opinion moyenne d'après laquelle l'Etat neutre a le droit mais n'a pas le devoir d'interdire le simple passage des navires belligérants dans ses eaux, est donc prédominante. S'il a le *droit* d'interdire le simple passage, il a certainement aussi celui d'interdire le stationnement et les croisières des navires belligérants dans ses eaux, en vue d'épier et d'attaquer des navires ennemis dans le voisinage des eaux territoriales. Mais en a-t-il le devoir?

1121. Le principe est que: ce que le belligérant n'a pas le droit de faire, en territoire neutre ou dans des eaux placées sous la juridiction de l'Etat neutre, cet Etat doit l'empêcher de le faire. Or, Wheaton décide nettement que l'on ne doit

(1) *Actes et documents*, t. I, p. 305.
(2) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 506.
(3) *Annuaire*, t. XIII, p. 329.

pas permettre qu'un navire belligérant stationnant dans les eaux neutres capture un navire ennemi se trouvant en dehors de ces eaux. Il est vrai que la capture avait été effectuée par des bateaux que le navire capteur avait envoyés, des eaux neutres dans lesquelles il stationnait, en dehors de ces eaux, et qu'ainsi l'acte hostile avait certainement son point de départ dans les eaux neutres (1). Mais n'en est-il pas de même quand on se sert simplement de ces eaux comme poste d'embuscade? La configuration de certaines côtes s'y prête admirablement. Hautefeuille dit expressément que " la nation pacifique doit veiller avec soin à ce que les îles qui peuvent se trouver sur son territoire maritime, les caps et les baies soumis à sa domination ne servent pas aux corsaires ou aux croiseurs de l'un des belligérants de lieux de retraite et d'embuscade (2). Azuni enseignait déjà la même règle (3) et Travers Twiss l'approuve (4).

La règle en question n'a cependant pas été proclamée expressément par la Convention de 1907 sur la neutralité dans la guerre maritime. Mais elle a été reconnue en fait dans la présente guerre. Les Etats-Unis s'étant plaints, en octobre 1915, à la Grande Bretagne de ce que certains navires de guerre anglais, navires de patrouille, faisaient des croisières de surveillance à proximité de la côte américaine, le Gouvernement anglais répondit qu'ils n'en faisaient aucune *dans les eaux américaines* et que *si le droit international interdisait des opérations de ce genre dans les eaux neutres,* il ne les interdisait nullement en dehors de ces eaux. Les Etats-Unis reconnurent que ces principes étaient exacts, mais insistèrent cependant sur les mauvais effets et l'impression désagréable que cette surveillance causait dans un pays neutre. Le Gouvernement anglais, tout en constatant que les Etats-Unis n'accusaient les navires anglais d'aucune violation du droit international, consentit, *par courtoisie,* à donner à ses commandants de navires pour instructions de se conformer *dans*

(1) Wheaton, éd. Beach Lawrence, pp. 716 et suiv.
(2) *Op. cit.,* t. I, p. 298.
(3) *Droit maritime,* t. I, ch. V, § 409.
(4) *Droit des gens,* t. II, p. 438.

la mesure du possible aux désirs du Gouvernement américain. (Voir discours de Sir Gray, dans le *Times*, du 18 octobre 1916).

C'est la reconnaissance nette par deux grandes Puissances maritimes que de pareils agissements ne sont point licites dans les eaux territoriales neutres. On peut, à la rigueur, faire rentrer cette interdiction dans le principe qui interdit de faire des eaux neutres une base d'opérations. Mais, en dehors des eaux territoriales ou de la mer territoriale, bien qu'à proximité de celles-ci, les belligérants peuvent faire tout ce qu'ils peuvent faire en haute mer.

C. — *Communications avec la côte neutre.*

1122. Peu auparavant, le Gouvernement des Etats-Unis avait cru pouvoir faire un grief à l'Angleterre de ce qu'un navire anglais, le *Suffolk*, se trouvant également à proximité de la côte américaine, mais en dehors de ses eaux territoriales, avait télégraphié à la côte, au moyen de la télégraphie sans fil, pour obtenir des provisions et des journaux. Le télégramme avait été intercepté par les autorités américaines. C'était, d'après celle-ci, faire du territoire américain une base d'opérations. Mais Sir Grey, qui rapporta le fait à la Chambre des Communes, le 16 octobre 1916, ajouta que l'on n'avait pas insisté. On aurait eu grand tort de le faire. Cette communication, en elle-même, n'avait rien de contraire à la neutralité, et la fourniture effective des objets demandés ne l'eût pas été davantage. L'installation par l'Angleterre, dans les eaux américaines de stations radiotélégraphiques ou de tout autre appareil analogue aurait été une violation de la neutralité aux termes de l'article 5 de la Convention. Mais " on ne peut songer ", a dit M. Louis Renault, " à empêcher le capitaine d'un navire belligérant de communiquer avec les habitants, avec le Consul du pays, ou d'user des câbles téléphoniques ou télégraphiques du pays neutre " (1), et il ne peut en être autrement des appareils de télégraphie aérienne de ce pays.

(1) *Actes et documents de la Conférence de 1907*, t. I, p. 309.

D. — *Ravitaillement par allèges et transports.*

1123. La Convention de 1907 n'a pas résolu explicitement une question importante : celle de savoir si l'Etat neutre peut et doit interdire le ravitaillement des belligérants dans ses eaux territoriales par des navires de transports ou des allèges. L'Institut de droit international en a été saisi en 1910 par les rapports divergents de MM. Charles Dupuis et de Lapradelle sur l'hospitalité neutre dans la guerre maritime mais ne s'est pas prononcé sur les solutions proposées, parce qu'il lui a paru prématuré de discuter et de modifier les solutions admises par la Conférence de la Paix de 1907 sur l'ensemble de la matière. Peut-être eût-il pu trancher tout au moins les questions sur lesquelles celle-ci ne s'était point prononcée en termes formels. L'Institut de droit international n'a pas jugé à propos de le faire, mais la question du ravitaillement par navires de transport dans les eaux neutres n'en a pas moins été examinée dans la Commission et des opinions diverses ont été émises. MM. Holland, Albéric Rolin et les deux rapporteurs ont été d'avis que l'Etat neutre n'est tenu d'interdire aux navires belligérants ni le séjour dans ses eaux territoriales, ni le ravitaillement dans les mêmes eaux par des navires de transport dont les chargements n'auraient pas été pris dans ses propres ports. Mais la majorité des membres de la Commission a émis un avis contraire. Il nous paraît, à la suite d'un plus mûr examen, que ce ravitaillement est implicitement interdit par la Convention de 1907 qui permet seulement le *simple passage* des navires belligérants dans les eaux territoriales des neutres et semble bien ainsi interdire leur *séjour*. Le ravitaillement ne peut guère s'opérer en effet dans les eaux territoriales neutres sans que les navires belligérants y stationnent. On se demande, il est vrai, comment il est possible d'admettre que les Etats neutres puissent accorder asile dans leurs ports aux navires belligérants et leur permettre en conséquence d'y séjourner, et

qu'ils ne le puissent pas dans leur mer territoriale, le séjour dans les ports leur offrant, comme le fait remarquer M. Dupuis, plus de facilités et plus de sécurité pour accroître leur moyens de navigation. Mais M. Dupuis répond lui-même à l'objection. Cela s'explique, dit-il, “ par la crainte que le séjour dans les eaux territoriales, précisément parce qu'il est moins favorable aux réparations et au ravitaillement, ne soit dicté la plupart du temps, par des considérations stratégiques ou par le besoin d'embarquer des objets qui devraient être refusés dans les ports de l'Etat riverain „ (1). L'observation est très juste. L'Etat neutre peut et doit exercer un certain contrôle sur le ravitaillement, contrôle beaucoup plus difficile dans les eaux territoriales que dans les ports. On peut ajouter du reste que l'hospitalité en port neutre repose avant tout sur la nécessité. Or si un navire belligérant est contraint par la nécessité, pour échapper au péril de mer ou à la poursuite de l'ennemi, de recourir à l'hospitalité neutre, il trouvera un abri beaucoup plus sûr dans les ports des Etats neutres que dans leurs eaux territoriales. Nous pensons donc que le ravitaillement dans les eaux neutres est implicitement interdit par la Convention de La Haye. Et nous irons plus loin, en nous plaçant au point de vue de la *lex ferenda*. Nous estimons aujourd'hui que cette solution est rationnelle et, tout en approuvant la remarque si juste faite par M. Westlake (2) : que les responsabilités pour les faits commis dans les eaux territoriales sont moindres que celles pour les faits commis dans les ports, en raison de la difficulté plus grande d'exercer un contrôle strict sur ce qui se passe en dehors d'un port, nous pensons que cette difficulté du contrôle est elle-même une raison décisive pour interdire le ravitaillement dans la mer territoriale.

(1) *Annuaire de 1910*, p. 94.
(2) *Annuaire de 1910*, p. 137.

§ 14. — Responsabilité de l'Etat neutre a raison des actes de ses fonctionnaires.

1124. Si l'Etat n'a pas le droit de faire des actes qui constituent une aide aux belligérants, ses agents ne l'ont pas davantage, bien que ces actes ne soient pas interdits à la généralité de ses ressortissants. Les actes qui sont interdits à l'Etat sont interdits à ceux qui le représentent (1). La responsabilité de l'Etat n'est pas douteuse quand ils ont agi en cette qualité. Leurs actes sont considérés comme des actes de l'Etat. Les actes de ces mêmes personnes accomplis par elles, en tant que particuliers, leur sont évidemment imputables individuellement, dans le cas où ils le seraient à tout autre ressortissant de l'Etat neutre, sans qu'on puisse considérer ces actes comme constituant par eux-mêmes des violations du droit international qui lie les Etats entre eux mais non les personnes privées. Seulement ces actes peuvent engager plus gravement la responsabilité de l'Etat. Il sera d'abord responsable dans le cas où il s'agit d'actes qu'il aurait dû empêcher un de ses ressortissants quelconques de commettre. Nous nous en référons à ce que nous avons dit des devoirs actifs de l'Etat neutre, de ses devoirs de prohibition. Ensuite, comme ses fonctionnaires sont placés sous sa dépendance plus étroite, l'Etat aura le devoir de les punir disciplinairement, de les destituer même s'ils commettent, on n'empêchent pas, dans la mesure où ils le peuvent, des actes ayant pour effet de favoriser l'un des belligérants au préjudice de l'autre, eussent-ils agi comme particuliers, comme simples citoyens et nullement comme fonctionnaires. C'est ainsi que le fonctionnaire qui profiterait d'un congé pour se livrer au commerce de contrebande de guerre ou qui s'intéresserait à une entreprise de ce genre devrait certainement être puni, bien que l'Etat n'ait pas le devoir d'empêcher le commerce de contrebande.

(1) Bonfils, *op. cit.*, n° 1472. — Despagnet, *op. cit.*, n° 690.

1125. En ce qui concerne spécialement la défense de vendre et livrer des vaisseaux de guerre à l'un des belligérants, nous avons vu que l'Etat n'a pas seulement le devoir d'abstention mais un devoir de prohibition. Un doute peut s'élever sur la question de savoir ce qu'il faut entendre par vaisseau ou navire de guerre. Il n'est pas douteux tout d'abord qu'il faille y comprendre toutes les embarcations spécialement destinées à la guerre, tous les navires, quelles que soient leurs dimensions, qui appartiennent actuellement à la marine militaire. Mais doit-on y comprendre les navires de commerce particulièrement aptes, à raison de leur construction et de la rapidité de leur marche, à être équipés en navires de guerre, sans avoir à subir des transformations importantes? La question n'a pas été examinée à La Haye. Elle présente d'autant plus d'importance qu'il est notoire que de grands paquebots transatlantiques sont construits dans ces conditions et que le Gouvernement du pays, dont ils relèvent, se réserve même souvent la faculté de les employer en cas de guerre maritime à des usages militaires. M. Kleen (1) est d'avis que la défense de mettre des navires de guerre à la disposition des belligérants " s'applique aux navires de commerce dont la destination à des usages belliqueux *est notoire*, quand même ils n'auraient ni l'apparence ni l'aménagement de navires de guerre „. Hall se prononce d'une manière générale pour la négative ; mais il n'examine pas le cas où la destination militaire du navire *est notoire.* Il nous paraît bien dangereux de se contenter de cet adjectif un peu vague. On peut toujours soutenir que la destination d'un pareil navire à des usages de guerre est notoire. Nous ne pourrions admettre l'application de la règle qui défend à un Etat neutre de les remettre à un Etat belligérant que si la destination du navire était prouvée, à moins qu'il ne soit déjà équipé en véritable navire de guerre. Il se peut parfaitement qu'un Etat belligérant, gravement éprouvé dans son commerce et dans ses moyens de transport de passagers et de marchandises, par des saisies et des captures multipliées,

(1) *Op. cit.*, t. I, p. 338.

veuille acheter des navires de ce genre, sans avoir la moindre intention de les équiper en navire de guerre. Défendre à l'Etat neutre de les lui livrer serait excessif. Nous n'admettrions l'interdiction de vente ou livraison que si cette destination était prouvée, cette preuve du reste pouvant résulter de présomptions basées sur un ensemble de circonstances, constituant ce que l'on appelle parfois en anglais cette *chain of evidence* que les Anglais envisagent comme la plus forte de toutes les preuves. Et encore faudra-t-il que l'Etat neutre eût connaissance de cette destination.

1126. Mais l'Etat neutre qui aurait vendu ou remis des vaisseaux de guerre, des armes ou des munitions à un Etat belligérant, ne pourrait invoquer comme excuse ou comme justification : que, s'il a agi de cette manière, ce n'est nullement dans le but de l'aider ou de l'assister et, sous ce rapport, l'Institut du droit international nous paraît avoir commis une erreur en se bornant à interdire la mise à la disposition d'un belligérant, par le neutre, de vaisseaux de guerre, matériel de guerre, etc... *en vue de l'aider à poursuivre la guerre* (1). Il suffit que l'Etat neutre ait remis, *avec connaissance,* des navires de guerre ou un matériel de guerre quelconque à un Etat belligérant, quand même il ne l'aurait fait que dans son propre intérêt. M. Kleen en cite comme exemple historique l'offre faite par la Suède en 1825 à l'Espagne, dans le but de diminuer sa propre marine militaire, de lui céder six frégates, lors de la guerre entre l'Espagne et le Mexique, offre qui ne fut du reste pas acceptée (2). C'eût été, d'après l'opinion du savant auteur, opinion à laquelle nous nous rallions pleinement, une violation manifeste de la neutralité. L'incident est connu sous le nom de : “ la transaction des vaisseaux hispano-suédois „. Sur ce point il n'y a pas de doute. Il peut y en avoir au contraire sur les évènements qui ont suivi. L'Espagne ayant décliné l'offre du Gouvernement suédois, celui-ci vendit les

(1) *Annuaire*, Tableau général de 1914, p. 238.
(2) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 336.

mêmes navires à une maison anglaise qui n'était, à son insu, que l'agent secret du Mexique. Le Gouvernement espagnol réclama et, bien qu'il fût impossible d'établir que le Gouvernement suédois eût connaissance de la vraie destination des navires, on arriva à une sorte de transaction aux termes de laquelle le contrat de vente fut annulé, en ce qui concerne les navires qui n'avaient pas encore quitté les ports suédois. M. Kleen considère cette solution comme anti-juridique et croit que la réclamation aurait pu être repoussée, même quant à ces navires, tous les navires ayant été valablement vendus et appartenant déjà en fait à l'acquéreur. Il nous est impossible de partager son opinion. Dès qu'il était constaté que le contrat était entaché de fraude, et il l'était incontestablement en droit international de la part de l'acheteur, par dissimulation de sa véritable personnalité, il devait perdre ses effets *dans la mesure où ses effets pouvaient encore être anéantis*, et le Gouvernement suédois pouvait parfaitement refuser de livrer les navires non encore en possession du faux acheteur ou de l'Etat pour lequel il agissait. Or, s'il le pouvait, il le devait à partir du moment où il avait connaissance de la simulation.

1127. Mais l'Etat neutre *peut-il acquérir* des navires de guerre d'un Etat belligérant? La question n'est pas solutionnée par la Convention de La Haye et n'est guère examinée par les auteurs. Bonfils dit cependant qu'un Etat neutre ne peut acquérir lui-même d'un belligérant un navire de guerre armé *qui s'est réfugié dans ses ports* (1). C'est là une décision spéciale, à laquelle nous adhérons du reste pleinement, mais qui ne résout pas la question de principe. M. Kleen, qui a fait de la neutralité une étude minutieuse, pose la règle générale que " les neutres peuvent librement acquérir des navires de guerre ou autres, des belligérants, *à moins que le prix n'implique un secours militaire* „ (2). Il nous est impossible d'admettre cette règle

(1) Bonfils, *op. cit.*, n° 1468.
(2) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 339.

générale. Tout d'abord sa restriction : *à moins que le prix n'implique un secours militaire,* n'a de son aveu, guère de portée, car, en développant les considérations sur lesquelles il base son principe, il dit qu'on ne saurait considérer comme un secours de guerre le fait qu'un belligérant se dessaisit d'un article militaire pour recevoir en échange un article non militaire, puisqu'il n'est point renforcé par cette opération, et qu'en principe tout trafic entre neutre et belligérant (qu'il s'agisse d'un Etat ou d'un particulier) est licite, à la condition de ne pas renforcer un belligérant au point de vue militaire en lui faisant recevoir quelque objet servant à la guerre. Ajoutons que M. Kleen n'admet pas la distinction entre l'Etat et les particuliers neutres. Si l'achat implique une aide contraire à la neutralité, les sujets neutres ont, d'après lui, aussi bien que l'Etat neutre le devoir de s'en abstenir. Tout au moins l'Etat neutre a non seulement le devoir de s'en abstenir, mais celui de l'interdire à ses ressortissants. Si l'achat n'implique pas cette aide, il est licite pour l'Etat neutre comme pour ses ressortissants.

1128. Cette doctrine est erronée à notre sens. Tout d'abord, la distinction entre l'Etat et les particuliers neutres est essentielle. Les devoirs des particuliers ne s'identifient nullement avec ceux de l'Etat en matière de neutralité. Sans même parler des règles admises toujours en matière de contrebande de guerre, il est certain que, sous beaucoup d'autres rapports, les devoirs des particuliers neutres ne sont pas les mêmes que ceux de l'Etat auquel ils ressortissent, par exemple en matière de subsides ou de prêts. Ainsi M. Kleen enseigne lui-même, et il a mille fois raison, qu'il est interdit à un Etat neutre de fournir à un belligérant des subsides ou des prêts en vue de la guerre, etc... Or, il dit aussi que les sujets d'un Etat neutre " peuvent, en tant que particuliers, fournir aux belligérants des secours pécuniaires, prêts ou autres, avec ou sans rente, sous des conditions ou pour des motifs quelconques, mais non publiquement sur le territoire neutre " (1). Voilà bien la distinction que M. Kleen condamne,

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, pp. 237 et 239.

nettement tracée par lui-même. Mais c'est des devoirs d'abstention de l'Etat neutre que nous nous occupons en ce moment, et la question posée, en ce qui concerne l'acquisition par un neutre de navires appartenant à un Etat belligérant, doit être résolue d'après les principes généraux. Est-ce une aide prêtée à celui-ci? Sans nul doute, à notre avis, s'il s'agit d'un navire de guerre réfugié dans un port neutre, et il importe fort peu que ce ne soit pas un secours *militaire* proprement dit. Bonfils considère à bon droit l'acquisition de ce navire par un Etat neutre comme contraire à la neutralité. Nous irons plus loin, et nous considérerions comme contraire à la neutralité l'acquisition par un Etat neutre d'un navire de commerce belligérant réfugié dans l'un de ses ports. Quant au transfert sous pavillon neutre d'un navire ennemi, effectué après l'ouverture des hostilités, même au profit d'un simple particulier, s'il n'est pas une violation de la neutralité, il est tout simplement nul en règle, aux termes de l'article 56 de la Déclaration de Londres, qui ne semble n'avoir consacré, en cette matière, que des principes anciens. Mais ce serait en même temps, à notre sens, une violation flagrante de la neutralité, si l'acquéreur était Etat neutre, et si, d'après les circonstances, il avait été commis dans l'intention de favoriser d'une manière quelconque l'Etat belligérant vendeur.

1129. Il n'y a pas de règles spéciales à la guerre maritime, nous l'avons dit, en ce qui concerne les devoirs d'abstention de l'Etat neutre, quant aux subsides et prêts, quant à l'aide par denrées ou marchandises, quant à l'enrôlement et il est à peine nécessaire de répéter que, si l'Etat neutre ne doit pas réprimer le transport de la contrebande de guerre, il violerait la neutralité en s'y livrant lui-même ou en permettant à ses fonctionnaires de s'y livrer. Nous devons au contraire examiner spécialement certaines questions qui peuvent donner lieu à des difficultés et l'une des plus graves est celle qui concerne le transport d'agents ou de courriers au service diplomatique de l'un des belligé-

rants. Mais ceci nous amène naturellement à traiter ce que l'on a appelé les obligations des ressortissants des Etats neutres, bien qu'au point de vue des principes, les sujets des Etats neutres n'aient pas à proprement parler des obligations internationales. Il s'agit simplement de déterminer certains actes qu'ils sont parfaitement libres de commettre, mais qu'ils ne peuvent commettre sans qu'il en résulte qu'ils devront être considérés et traités comme belligérants. La Ve Convention de La Haye trace certaines règles qui précisent ces actes dans la guerre terrestre et il se peut, nous l'avons dit, que l'on ait l'occasion de les appliquer même dans la guerre maritime. La Déclaration de Londres trace en outre quelques règles spéciales, sur les actes que les ressortissants des Etats neutres ne peuvent commettre dans la guerre maritime sans devoir être traités comme belligérants. Si l'on ne peut dire, sans commettre une grosse erreur, que *tous* les devoirs d'abstention de l'Etat neutre s'imposent nécessairement à ses ressortissants à moins qu'ils ne veuillent être traités comme belligérants, l'on peut certainement affirmer que ceux qui s'imposent à ses ressortissants s'imposent à plus forte raison à l'Etat dont ils relèvent. Nous allons donc examiner les devoirs qui s'imposent, en ce sens, aux ressortissants de l'Etat neutre d'après la Déclaration de Londres.

CHAPITRE III

Devoirs des ressortissants de l'Etat neutre dans la guerre maritime.

1130. Il a déjà été dit que, si les Etats neutres ont des devoirs comme tels, leurs ressortissants n'ont pas à proprement parler des *devoirs internationaux.* Il y a quelque chose de contradictoire entre la notion de la neutralité qui est essentiellement un rapport d'Etat à Etat et celle de devoirs véritables qui incomberaient à des particuliers, à des personnes privées, en tant que neutres. Mais il n'en est pas moins vrai que les sujets des Etats neutres jouissent comme tels, en général, du droit de ne pas être traités sous tous les rapports comme le sont les sujets des Etats belligérants, et l'on a pu en conséquence les qualifier de personnes neutres. Ils en jouissent aussi longtemps qu'ils ne prennent aucune part aux hostilités et qu'ils ne fournissent pas à l'un des belligérants ou même à tous les deux une aide interdite par le droit international. Sans doute cette qualité ne leur servira pas à grand chose dans la guerre terrestre, aussi longtemps qu'ils se trouveront dans un pays occupé par un belligérant qui a envahi le territoire de son adversaire. De l'avis général elle ne les mettra pas à l'abri des réquisitions, tout au moins des réquisitions de choses. Mais elle ne sera pas cependant dépourvue de tout effet et, tandis que le pouvoir occupant peut empêcher les ressortissants de l'Etat dont il occupe le territoire de quitter la région occupée, il n'aura pas ce droit en général vis-à-vis des personnes dites neutres, c'est-à-dire des ressortissants des Etats neutres.

1131. Aussi longtemps que les personnes dites neutres se trouvent soit en pays neutre, soit en pays ennemi, soit dans un pays occupé par l'un des belligérants, il n'y a pas,

il ne peut y avoir en général de différence entre la guerre maritime et la guerre terrestre quant à leurs devoirs et à leurs prétendus devoirs. Elles ne sont en rapport, en contact avec les belligérants que sur un territoire qui est le domaine de ces derniers ou plutôt de l'un d'eux, c'est-à-dire dans leur territoire ou dans le territoire occupé par l'un d'eux en cas de débarquement et, dans ce cas, une guerre terrestre vient immédiatement se greffer sur la guerre maritime. Mais, dans la guerre maritime, les ressortissants d'un Etat neutre peuvent se trouver en contact avec des belligérants dans un domaine qui n'appartient à aucun Etat exclusivement, sur la mer qui est une *res communis,* qui n'appartient à personne et sur laquelle aucun des belligérants ne peut revendiquer un droit privatif. Il y a lieu de rechercher quels sont les actes qu'ils ne pourraient y accomplir sans être exposés à être envisagés comme ressortissants d'un Etat belligérant, peut-être même comme des combattants, et traités comme tels.

1132. Il va sans dire qu'ils ne peuvent y accomplir aucun acte d'hostilité au profit de l'un des belligérants, lui prêter main-forte, combattre pour lui ou l'assister pendant le combat. S'ils le font ils seront traités par l'adversaire comme des ressortissants de l'Etat ennemi et même comme des combattants ennemis. Ils seront soumis comme ces derniers aux lois de la guerre. Mais il n'y a aucun motif pour ne pas appliquer, en règle générale, dans la guerre maritime comme dans la guerre terrestre, le principe essentiel de l'article 17 de la V[e] Convention de La Haye relative à la neutralité dans la guerre sur terre : que, si le neutre ne peut pas se prévaloir de sa neutralité, lorsqu'il commet des actes hostiles contre un belligérant ou lorsqu'il commet des actes en faveur d'un belligérant, notamment lorsqu'il prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des Parties, il ne peut pas être traité plus rigoureusement par le belligérant contre lequel il s'est départi de la neutralité que ne pourrait l'être, à raison du même fait, un national de l'autre belligérant. Il n'est pas inopportun d'observer du

reste que la Ve Convention relative à la neutralité dans la guerre sur terre s'est soigneusement abstenue de parler des obligations des personnes dites neutres. Elle indique simplement les conséquences qui résultent pour elle de certains actes par lesquels elle abandonne l'attitude neutrale, sort de sa neutralité, et détermine certains actes par lesquels elle est censée renoncer à sa qualité de ressortissant d'un Etat neutre. L'Etat neutre n'est même nullement obligé de s'y opposer. Il peut le faire et certains Etats l'ont fait. C'était leur droit. Ce n'était nullement pour eux un devoir.

1133. Nous appliquerons sans hésiter au cas de guerre maritime, comme au cas de guerre terrestre, l'article 18 de la Ve Convention aux termes duquel : “ Ne seront pas considérés comme actes commis en faveur d'un belligérant dans le sens de l'article 17, *a*) les fournitures faites ni les *emprunts* consentis à l'un des belligérants (1), pourvu que le fournisseur n'habite ni le territoire de l'autre partie, ni le territoire occupé par elle et que les fournitures ne proviennent pas de ces territoires; *b*) les services rendus en matière de police ou d'administration civile. Aucun doute n'est possible et ces éventualités peuvent se produire aussi bien en cas de guerre maritime qu'en cas de guerre sur terre. L'on n'aperçoit vraiment pas le moindre motif pour lequel ces services auraient des effets plus graves en cas de guerre maritime qu'en cas de guerre sur terre. Nous en dirons autant des fournitures faites et des emprunts ou pour mieux dire des prêts consentis à l'un des belligérants. Rien ne justifierait, à notre avis, une solution autre dans la guerre maritime, en ce qui concerne les fournitures faites à un des belligérants; on peut se demander s'il en est de même à raison des dispositions spéciales à la guerre maritime sur la contrebande de guerre.

1134. La fourniture de la contrebande de guerre qui ne serait pas considérée comme un acte commis en faveur de

(1) C'est par une étrange inadvertance que l'on s'est servi ici du mot emprunt au lieu de prêt.

l'un des belligérants dans la guerre terrestre, pourvu que le fournisseur n'habite ni le territoire de l'autre Partie, ni le territoire occupé par elle et que les fournitures ne proviennent pas de ces territoires, sera-t-elle considérée, en l'absence même de ces circonstances, dans la guerre maritime, comme un acte commis en faveur de l'un des belligérants empêchant le neutre de se prévaloir de sa neutralité? D'après les données de la saine raison, on ne le comprendrait guère. Pourquoi un acte qui est parfaitement licite dans la guerre terrestre et qui ne fait nullement perdre au neutre le bénéfice de sa neutralité, aurait-il pour conséquence de le faire traiter comme un belligérant dans la guerre maritime, lorsqu'il l'accomplit dans cette haute mer qui n'appartient à aucun Etat exclusivement, qui est le domaine commun de l'humanité? Quand un neutre fait des fournitures à un belligérant, quand il lui fournit des vivres, des bois, du charbon, ou même des armes et munitions, rien ne prouve, en général, qu'il le fasse dans l'intention de favoriser ce belligérant plutôt que dans un but commercial. S'il est habitué à lui fournir en temps de paix certains produits du sol de son pays ou certains produits de sa fabrication, pourquoi serait-il obligé, lorsque la guerre vient à éclater, de cesser ce commerce dont il vit? C'est en changeant son train de vie normal, en s'abstenant subitement de faire ce qu'il fait toujours, en modifiant tout à coup son attitude qu'il s'exposera à l'accusation d'agir dans l'intérêt de l'adversaire, au détriment de son client habituel. Toutes ces observations, sur lesquelles nous reviendrons, s'appliquent à la guerre maritime comme à la guerre terrestre. Il n'y a aucun motif en théorie pour que les fournitures faites à un belligérant soient considérées comme faites *en sa faveur*, dans la guerre maritime, pas plus que dans la guerre terrestre.

Le sont-elles en droit positif, dans la guerre maritime et le neutre qui les fait, viole-t-il une obligation de la neutralité? Perd-il le droit d'être traité comme ressortissant d'un Etat neutre? Nullement. A la vérité, les belligérants se sont attribué le droit de saisir les fournitures transportées sur

mer par un neutre en destination de leur adversaire, lorsqu'elles constituent de la contrebande de guerre. Mais le neutre, même dans ce cas, n'est pas traité comme le serait un ennemi. Sans doute, le navire lui-même pourra quelquefois être confisqué. Mais il ne le sera pas dans tous les cas, comme il le serait indubitablement si c'était un navire ennemi, ne portât-il pas de contrebande du tout. Il ne le sera que si la contrebande forme plus de la moitié de la cargaison. Ces seules observations suffisent pour démontrer que le ressortissant d'un Etat neutre ne peut être traité comme un belligérant, à raison du seul fait qu'il transporterait de la contrebande de guerre. Le fait que le navire peut être confisqué dans les cas graves est une anomalie que l'intérêt seul du belligérant explique, mais qu'il ne justifie pas.

1135. Mais la Déclaration de Londres prévoit des faits d'un genre différent, notamment l'assistance hostile. Les faits d'assistance hostile sont-ils de nature à faire considérer et traiter le ressortissant d'un Etat neutre comme un belligérant? Nous n'examinerons pas ici d'une manière approfondie l'assistance hostile. Il en sera question plus loin. Nous nous contenterons de faire remarquer que l'article 45 prévoit une première catégorie de faits, un premier genre d'assistance hostile que l'on a très souvent qualifiée autrefois de contrebande par analogie. L'effet de ce genre d'assistance hostile est très clairement indiqué par l'alinéa premier de l'article 45 : “ Un navire neutre est confisqué et, d'une manière générale, passible du traitement que subirait un *navire neutre sujet à confiscation pour contrebande de guerre* „. C'est très net et il en résulte que le ressortissant d'un Etat neutre, qui prête ce genre d'assistance, ne perd pas, en général, ses droits comme ressortissant d'un Etat neutre. Il ne sera pas traité comme pourrait l'être le ressortissant d'un Etat ennemi. Parmi ces faits d'assistance hostile non caractérisée, le plus ordinaire est celui qui consiste dans le transport de contrebande humaine. Mais l'article 46 prévoit une

seconde espèce d'assistance hostile plus caractérisée et plus grave. L'effet de celle-ci est clairement indiqué par l'alinéa premier de l'article 46 : Le navire neutre est confisqué et d'une manière passible du traitement qu'il subirait, *s'il était un navire de commerce ennemi*. C'est dire d'une manière indirecte que le ressortissant d'un Etat neutre qui accomplit des actes de ce genre sera lui-même traité comme s'il était un sujet ennemi. Et en vérité il y a certains des actes énumérés par cet article qui ne laissent à cet égard, aucun doute : l'acte par exemple de *prendre une part directe aux hostilités*. Non seulement le sujet neutre, qui prend une part directe aux hostilités, peut être traité comme un sujet ennemi, mais il peut l'être comme un *combattant* ennemi, comme un combattant régulier ou irrégulier suivant les circonstances. Si l'on ne peut pas dire que le sujet neutre qui pose un acte de ce genre viole à proprement parler et dans la rigueur des principes, un devoir, il se place en dehors des conditions nécessaires pour qu'il puisse invoquer ses droits comme ressortissant d'un Etat neutre. Dans le cas si simple du 1° de l'article 46 qui ne s'occupe que du sort des navires et des marchandises, il n'était pas nécessaire d'ajouter que les personnes, formant l'équipage et l'armement d'un navire qui prend une part directe aux hostilités, seront traitées comme ennemies.

Dans les trois autres cas mentionnés par l'article 46, la question est un peu plus douteuse au point de vue des principes. Il y a assistance hostile lorsqu'un navire neutre se trouve sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent du gouvernement ennemi, lorsqu'il est actuellement et exclusivement affecté au transport de troupes ennemies ou à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi; et, dans chacun de ces cas, le *navire* est traité comme s'il était un navire de commerce ennemi. A la vérité, l'article ne dit pas ce qu'il advient du capitaine, de l'équipage. Mais la conséquence naturelle de l'attribution de la qualité de navire ennemi à ce navire neutre nous paraît être de faire traiter les personnes neutres qui en forment l'équipage comme

celles qui se trouveraient sur un navire ennemi. Il sera traité plus loin, avec détail, des cas d'assistance hostile prévus par cet article, et de ceux dans lesquels la doctrine et la pratique des nations l'ont admise.

1136. Le navire qui a violé ou qui a tenté de violer un blocus peut être confisqué. En résulte-t-il que le sujet neutre qui a pris part à cette violation du blocus pourra être traité en ennemi? Peut-on dire que le capitaine de ce navire neutre et son équipage violent à proprement parler un devoir en forçant un blocus régulièrement établi? Au point de vue des principes, la légitimité du blocus a été et est encore vivement contestée. Mais l'institution est si ancienne, si invétérée, elle offre à un belligérant un si puissant moyen d'exercer une pression sur son ennemi, qu'il ne faut guère espérer sa suppression. Il convient donc d'examiner ses effets au point de vue du droit positif, puisque c'est une pure question de droit positif. Il semble, au premier abord, que celui qui, en violant un blocus légalement établi, entrave une opération hostile de l'un des belligérants, et prête ainsi indirectement aide à son adversaire doive être traité en ennemi. Le fait qu'il agit peut-être uniquement dans son propre intérêt, dans le but par exemple de tirer un gros bénéfice de la réalisation d'objets de première nécessité dans le port bloqué, paraît indifférent si l'acte est certain. Mais il y a un motif de douter. La *flagrance* du délit de rupture du blocus, si tant est que cela soit un délit, est seule punissable. Lorsqu'un navire a réussi dans cette entreprise et est parvenu à se soustraire à la poursuite des forces bloquantes, il ne peut plus être saisi et confisqué pour une violation de blocus antérieure. Il faut en conclure, sans nul doute, que, dans ce cas, ni le capitaine ni les marins de l'équipage ne pourront être traités en ennemis. Mais le pourront-ils si le navire est saisi et confisqué régulièrement à la suite de son entreprise? Nous ne le pensons pas. La seule pénalité que commine la Déclaration de Londres est la confiscation du navire et, dans certains cas, de la cargaison. Les auteurs qui ont écrit antérieurement à

cette Déclaration n'en indiquent aucune qui atteigne l'équipage ou le capitaine. Oppenheim constate, il est vrai, qu'autrefois l'équipage pouvait être emprisonné et que, d'après Bynkershoek, la peine de mort pouvait même être prononcée contre lui (1). Mais il ajoute que, depuis le dix-huitième siècle, cette pratique a été abandonnée et que les membres de l'équipage ne peuvent même plus être faits prisonniers de guerre. On ne les retient que provisoirement pour les besoins de l'instruction devant le tribunal des prises, puis on les met en liberté. La Déclaration de Londres n'a fait que confirmer indirectement ces usages moins rigoureux.

1137. On verra plus loin qu'il y a certains autres actes que l'Etat neutre ne peut pas tolérer sur son territoire parce qu'ils constituent un abus du territoire neutre sur lequel il exerce le domaine éminent, tandis qu'il n'est nullement tenu d'interdire et d'empêcher le commerce de contrebande, ni même la violation d'un blocus régulièrement établi. Ce sont par exemple les actes qui tombent sous l'application des trois règles de Washington incorporées dans la Déclaration de Londres. Si des sujets neutres accomplissent des actes de ce genre, pourront-ils perdre leur qualité de ressortissants d'un Etat neutre, au regard de l'Etat belligérant au préjudice de qui ils s'accomplissent? La question ne présente guère d'intérêt pratique dans la plupart des cas parce qu'il sera rare que le constructeur d'un navire en pays neutre pour le compte d'un belligérant tombe au pouvoir de son ennemi. Nous estimons toutefois devoir la résoudre négativement. Au fond, bien que l'importance du secours, de l'aide accordé ait déterminé le législateur international à envisager très sévèrement des actes de ce genre, *au point de vue de la responsabilité de l'Etat neutre*, cet acte peut ne présenter de la part du particulier neutre qui l'accomplit que le caractère d'une opération commerciale, exactement comme le commerce de contrebande. Si le fait qu'il s'accomplit en

(1) Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 390.

territoire neutre suffisait pour justifier, au point de vue juridique, les conséquences qu'il produit quant à la responsabilité de l'Etat neutre qui le tolère, il faudrait déduire exactement les mêmes conséquences du fait que l'Etat neutre tolérerait sur son territoire la fabrication de canons, de fusils et de munitions au profit de l'un des belligérants. Nous estimons donc que la personne neutre qui, au mépris même des dispositions prohibitives de l'Etat neutre, construirait un navire en territoire neutre pour l'un des belligérants et le lui livrerait ne devrait pas pour cela être traitée comme ennemi si elle tombait au pouvoir du belligérant adverse.

Mais qu'il s'agisse d'obligations incombant à la personne neutre sous peine d'être traitée comme ennemie, ou d'autres qui, comme le commerce de contrebande n'ont point cette conséquence, mais l'exposent à la saisie, à la confiscation des marchandises de contrebande, quelquefois même du navire, sans lui faire perdre sa qualité de neutre, il est clair que l'Etat neutre doit s'en abstenir lui-même d'une manière absolue. S'il ne doit pas empêcher ses sujets de faire, à leurs risques et périls, ce commerce lucratif, mais dangereux, il doit l'interdire à ses fonctionnaires qui le représentent. A plus forte raison en est-il ainsi des actes qui constituent l'assistance hostile, et de la violation d'un blocus légalement établi. Il en est de même des infractions aux règles de Washington que la XI[e] Convention de La Haye a reproduites avec certaines modifications et que nous examinerons plus loin avec plus de détail.

CHAPITRE IV

Droits des neutres.

SECTION I

Droits des neutres en général.

1138. Il n'y a rien de spécial à la guerre maritime en ce qui touche le droit de légation dont il a été traité plus haut. Nous rappellerons seulement que, si les Légations des Etats neutres ne restent pas seulement en fonctions auprès des Etats belligérants, mais peuvent même accepter la mission de veiller aux intérêts des ressortissants de chacun d'eux dans le pays ennemi, ceci ne peut se faire qu'avec le consentement du belligérant sur le territoire duquel le belligérant adverse leur confie cette mission, consentement qui n'est du reste jamais refusé. Les représentants d'un Etat neutre peuvent alors être appelés à exercer une mission d'intercession. On sait que, dans la guerre mondiale actuelle, ils ont fréquemment rempli ce rôle noble et généreux. Chacun a dans la mémoire la douloureuse condamnation et l'exécution indigne de Miss Cavell, malgré les instances des Légations américaine et espagnole, du chef d'un fait qui n'était pas même de l'espionnage, mais auquel la science allemande donne la qualification outrageante et imméritée *de trahison de guerre.* Cette mission de protection pourrait s'exercer d'une manière plus large et plus fréquemment, bien que dans des circonstances moins graves, si l'on n'admettait pas comme on l'a fait très généralement dans la guerre mondiale et conformément, il faut bien le dire, à la doctrine anglaise, que la guerre fait cesser et rompt brusquement toutes les relations d'affaires entre les sujets des Etats belligérants,

1139. Mais ce droit de protection s'exerce d'une manière bien moins précaire et plus efficace sur les sujets des Etats neutres. Le représentant d'un Etat neutre a le droit de veiller au respect de la personne et des biens des sujets de celui-ci, dans la mesure où ce respect est exigé par le droit international. Il l'a aussi bien dans le territoire de chacun des belligérants que dans le territoire occupé par lui, et ce droit ne suppose pas une concession faite par ce dernier. Il doit l'avoir à plus forte raison lorsque, dans le cours d'une guerre maritime, il a été porté atteinte aux droits d'un sujet de l'Etat neutre dans la haute mer qui n'est sujette à aucune souveraineté, qui est le domaine commun de l'humanité, et il se peut qu'il ait l'occasion de l'exercer directement et spontanément. Mais il ne sera généralement dans ce cas que l'organe de l'Etat neutre qui lui a confié sa mission.

1140. Il semblerait qu'il dût être inutile de s'étendre davantage sur les droits des neutres dans la guerre maritime. L'analyse des devoirs d'abstention et quelquefois d'action qui leur sont imposés devrait logiquement conduire à la détermination de leurs droits. Le respect de ceux-ci devrait s'imposer dès que les neutres observent leurs devoirs. L'Etat neutre serait fondé à exiger qu'aucune atteinte ne soit portée à la liberté d'action de ses ressortissants, à leur liberté de commercer avec les sujets de chacun des Etats belligérants sur mer comme sur terre, à leur liberté de circulation sur cette grand-route mondiale qu'est la mer. Mais il n'en est pas ainsi et le droit qui appartient à l'Etat neutre de couvrir de sa protection, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses agents diplomatiques, leurs ressortissants et les biens de ceux-ci, même sur ceux qui se trouvent dans les ports ou dans les eaux des belligérants peut subir d'assez graves restrictions par le fait de l'embargo, de la presse et de l'angarie si tant est que ces actes devraient encore être tenus pour légitimes.

SECTION II

Des limites du droit de protection de l'Etat et des Légations neutres.

De l'embargo sur navires neutres dans la guerre maritime.

1141. Il a été question plus haut de l'embargo comme mesure de rétorsion ou de représailles à laquelle un Etat a recours, avant de déclarer ou d'entreprendre une guerre, pour contraindre un autre Etat à remplir ses engagements internationaux ou à se conformer vis-à-vis de lui aux règles du droit international. Cettc mesure n'est prise alors que contre des ennemis futurs et éventuels auxquels on ne veut pas encore déclarer la guerre. Lorsque la guerre est déclarée, le droit de prise qui s'exerce sur les navires ennemis rend l'embargo inutile vis-à-vis d'eux, à moins que le belligérant ne se reconnaisse pas le droit de capturer les navires de commerce ennemis se trouvant dans ses ports au début des hostilités, cas auquel il aurait tout au moins, à notre sens, le droit de les frapper d'embargo. Mais on a vu fréquemment, lorsqu'une guerre éclatait, un belligérant mettre l'embargo sur des navires *neutres* se trouvant dans ses ports ou dans des ports ennemis occupés par lui et empêcher leur sortie, soit sous prétexte d'éviter qu'ils ne fussent pris par l'ennemi, soit pour mettre obstacle à la divulgation de certaines nouvelles dont il prétendait avoir intérêt à éviter la propagation. Ni la Convention de La Haye sur la neutralité dans la guerre maritime, ni la Déclaration de Londres ne disent mot de l'embargo. Il n'en est pas question davantage dans le Mémoire adressé au préalable par le Gouvernement anglais aux Puissances maritimes. Ce silence nous paraît déjà démontrer, ou tout au moins de nature à faire présumer, que cette mesure n'était sans doute pas considérée comme légitime par les auteurs de cette Déclaration. D'autre part, l'Institut de droit international a proclamé sans contradiction aucune, dans sa session de La Haye, en 1898, le prin-

cipe que : “ l'embargo mis sur des navires étrangers ancrés dans un port ne peut être justifié qu'à titre de rétorsion ou de représailles „ (1). Rivier, qui n'y a fait aucune objection, enseignait cependant encore, deux ans auparavant, que le belligérant peut, si son intérêt l'exige, empêcher les navires de *tout pays* de sortir de ses ports, par exemple lorsque certaines circonstances, des opérations militaires ou autres, doivent être tenues secrètes. “ C'est „, disait-il, “ un arrêt du prince parfaitement légitime. „ Et il invoquait l'opinion de Perels qui, lui aussi, a néanmoins donné son adhésion en 1898 à la règle posée par l'Institut (2). M. Kleen observe avec raison que l'on essaie en vain de déduire le prétendu droit d'embargo sur les navires neutres de celui qu'un belligérant possède de fermer ses ports. S'il ferme ses ports, le navire neutre qui y pénètre, malgré sa défense, peut y être retenu, mais à raison de son infraction. Celui qui y a pénétré, en l'absence de toute défense, ne peut l'être. Ce serait une atteinte manifeste aux droits de la neutralité (3). C'est en somme au belligérant à s'y prendre à temps et à fermer ses ports, s'il veut empêcher la divulgation de certaines nouvelles d'un intérêt militaire. Il serait toutefois rigoureux de condamner une rétention de très peu de durée. Ce ne serait pas là un véritable embargo.

Si l'embargo sur les navires neutres n'est plus autorisé, la Législation du pays neutre a incontestablement le droit et le devoir de réclamer et d'en référer à son gouvernement pour faire cesser l'abus, si la réclamation ne suffit pas. M. Kleen constate avec raison que la doctrine est aujourd'hui presque unanime à condamner l'embargo sur des navires neutres, à moins bien entendu qu'ils n'aient commis quelque infraction aux règles de la neutralité, ce qui pourrait d'ailleurs entraîner des mesures de répression plus graves.

(1) *Annuaire de l'Institut,* t. XVII, p. 286.
(2) Rivier, *op. cit.,* t. II, p. 134. — Perels, *Droit maritime international,* § 52.
(3) Kleen, *op. cit.,* t. II, p. 64.

SECTION III

L'exercice de la presse et des prestations vis-à-vis des neutres.

1142. Sous le nom de presse et de prestations, M. Kleen examine s'il est permis à un belligérant de forcer des neutres au service militaire ou à des prestations *pour la guerre* et se prononce pour la négative. Il semblerait inutile de le dire, si certains auteurs ne paraissaient pas justifier ces abus. Cela n'équivaudrait à rien moins qu'à forcer les neutres de violer la neutralité. Mais l'on pourrait induire des termes dans lesquels s'exprime le savant auteur que, si le belligérant ne peut pas exiger des ressortissants neutres des prestations *pour la guerre,* il peut les contraindre à d'autres prestations de services personnels. Ce n'est certainement pas sa pensée; car, contrairement à l'opinion la plus généralement admise, il est d'avis que, même en pays occupé, le neutre échappe aux réquisitions de choses, à plus forte raison aux réquisitions de services personnels, quand même il s'agirait de services n'impliquant aucune assistance en vue des opérations de la guerre. Nous ne partageons pas son opinion sur le premier point, et quant au second, la question est discutable. Mais, s'agissant de la guerre maritime, on ne peut pas admettre qu'un belligérant ait le droit de contraindre un marin neutre à s'engager soit dans sa marine militaire, soit même dans sa marine de commerce, ce neutre fût-il trouvé dans un de ses ports ou dans un port occupé par lui, puisque ce service devrait être fourni, non dans une région occupée par lui mais sur mer, c'est-à-dire dans une région qui n'est nullement soumise à sa domination. Quant à la question de savoir si un belligérant peut, à l'occasion de l'exercice du droit de visite, contraindre un de ses ressortissants faisant partie de l'équipage d'un navire neutre à prendre service dans sa marine militaire ou dans sa marine commerciale, elle sera examinée plus loin, lorsqu'il sera traité du droit de visite. Il ne s'agit en effet que des limites

dans lesquelles ce droit doit être renfermé, en ce qui touche les navires neutres. Les agents diplomatiques de l'Etat neutre n'auront du reste guère l'occasion d'exercer en ce cas le droit de protection qu'on leur reconnaît.

SECTION IV

Du droit d'angarie sur navires neutres.

1143. Ni les Conventions de La Haye ni la Déclaration de Londres ne traitent du droit d'angarie sur navires neutres : *jus angariæ.* L'Institut de droit international s'en est occupé au contraire dans sa seconde session de La Haye, en 1898, à la suite d'un rapport de M. Féraud-Giraud et de M. Kleen sur leur projet de règlement concernant le régime des navires dans les ports étrangers, en temps de paix et en temps de guerre. L'article 39 du Règlement adopté par l'Institut porte en termes exprès : “ Le droit d'angarie est supprimé, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, quant aux navires neutres. „ La discussion a été des plus intéressante. Il en résulte d'abord que l'on entendait par droit d'angarie le simple droit de réquisition ou de saisie que s'étaient attribué les belligérants sur les navires neutres se trouvant dans leurs ports ou dans leurs eaux intérieures, soit pour les employer, soit pour les détruire. M. Desjardins a même cité, pour le critiquer vertement et pour le condamner, l'acte accompli par l'autorité militaire allemande en novembre 1870, près de Duclair, à l'embouchure de la Seine, sous prétexte d'exercice du droit d'angarie. “ Il s'agit „, disait-il, “ de l'angarie sur les vaisseaux neutres, telle qu'elle a été pratiquée, lorsqu'en 1890 les Allemands coulèrent, à l'embouchure de la Seine, des vaisseaux anglais. Le 30 décembre 1890, l'Angleterre réclamait à l'Allemagne une indemnité qui fut refusée, sous prétexte que l'angarie rentrait dans les droits de la guerre. C'est cette pratique que condamne à juste titre l'article 3 du projet „. Il est à noter que cet article 3 est précisément devenu l'article 39 du Règlement.

M. Desjardins commettait une légère erreur de fait. Le Gouvernement allemand a finalement consenti à payer une indemnité, *mais par égard pour l'Angleterre*, et en persistant à soutenir qu'il avait été parfaitement en droit de saisir et de couler des navires marchands anglais dans les eaux intérieures des pays occupés, ce en vertu de la nécessité de guerre et du droit d'angarie, et qu'il n'avait à payer de ce chef aucune indemnité. Le Gouvernement anglais ne contesta pas la légitimité de ce mode d'exercice du droit d'angarie, mais soutint qu'il impliquait toujours et, dans tous les cas, l'allocation d'une indemnité en faveur du neutre dont un belligérant saisit le navire, pour en faire un usage quelconque imposé par la nécessité de guerre.

1139. Personne, au sein de l'Institut n'essaya de justifier la thèse du Gouvernement allemand en tant qu'elle contestait l'obligation d'indemniser le neutre. Mais on fut généralement d'accord pour condamner le droit d'angarie sur navires neutres, au nom des principes, et l'article 39 de son projet de règlement a la portée d'un vœu en faveur de sa suppression. Quelques voix s'élevèrent cependant en faveur du maintien du droit d'angarie, moyennant indemnité bien entendu. Deux Français, MM. Clunet et Chrétien, un Italien, M. Brusa alléguèrent l'analogie ou plutôt l'identité de ce droit avec le droit de réquisition. L'angarie sur navires neutres ne serait, d'après eux, que l'application du droit de réquisition, même sur mer et serait tout aussi légitime (1). M. Piérantoni répliqua que la réquisition n'est pas comparable à l'angarie, parce qu'elle est faite sur territoire ennemi

(1) *Annuaire de l'Institut*, t. XVII, pp. 256 et suiv. Il semble cependant que la décision de l'Institut sur cette question ne soit pas irrévocable. Cette question s'est représentée en 1906, lors de la session de l'Institut à Gand, à l'occasion du projet de Règlement sur la neutralité présenté par M. Kleen. Ce projet contenait en son article 3 : " la défense de s'emparer d'objets neutres sur le théâtre de la guerre dans le but de s'en servir pour les opérations (angarie) „. M. Descamps appuya la proposition. " L'angarie revient après tout „, dit-il, " à contraindre le neutre à faire ce qu'il ne pourrait pas faire lui-même sans violer la neutralité et à s'associer avec l'un des belligérants. „ Mais c'était là l'angarie primitive, tandis que l'angarie moderne implique uniquement la saisie par un belligérant d'objets

et ajouta : “ Puisqu'on ne peut contraindre à un service hostile les prisonniers de guerre, à plus forte raison n'y peut-on soumettre les neutres ni les choses qui dépendent d'eux. „ En observant que les réquisitions sont faites sur territoire ennemi, M. Piérantoni voulait dire sans doute qu'elles sont faites sur territoire *occupé* par celui qui les fait et appartenant à l'ennemi. Mais il en est de même de l'angarie sur navires neutres, dès que l'on admet qu'elle ne peut s'exercer en haute mer ni dans les eaux neutres, ce qui est l'opinion générale. Quant à la seconde observation, à laquelle a paru se rallier M. Desjardins, elle semble indiquer que l'angarie ne consiste pas seulement, dans son opinion, dans le fait par un belligérant de saisir un navire neutre pour s'en servir dans l'intérêt de ses opérations militaires, comme le suppose M. Kleen, mais dans celui de contraindre en outre l'équipage et le capitaine à prêter leurs services à un belligérant pour l'emploi de ce navire dans son intérêt (1). D'autres membres, et l'un des rapporteurs lui-même, estimaient que l'angarie devait être considérée comme depuis longtemps supprimée et jugeaient inutile de le dire. La disposition fut cependant votée et le fait qu'elle ne le fut que par 13 voix contre 9, prouve qu'il y avait lieu de se prononcer à cet égard. Il prouve même qu'une minorité imposante n'était pas d'accord sur l'opportunité de cette suppression et la question mérite d'être sérieusement examinée.

1144. Et tout d'abord est-elle supprimée en droit positif et coutumier? Avant d'examiner cette question, il faut bien examiner ce que l'on doit entendre par *angarie*. Il existe sur

appartenant à un neutre pour s'en servir lui-même, sans que le neutre soit contraint d'accomplir personnellement des actes contraires à la neutralité. M. Holland déclara vouloir maintenir l'angarie et demanda la suppression de ce paragraphe. Le rapporteur insista pour son maintien et le paragraphe fut supprimé. Pourquoi? Est-ce parce que l'on a jugé inutile de reproduire la décision arrêtée en 1898, ou parce que l'Institut avait changé d'opinion? On ne le sait trop. Toujours est-il qu'il eût été utile de savoir si l'Institut persistait oui ou non dans la proposition qu'il avait faite antérieurement. Il ne l'a ni ratifiée ni désavouée expressément.

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 69, dit que, dans le cas d'angarie, à la différence du cas de prestations, l'emploi de la chose se fait dans les mains de l'usurpateur. Mais il ajoute que l'angarie peut se combiner avec les prestations.

ce point, comme en bien d'autres matières, une incertitude de terminologie qu'il importe de signaler. L'accord pour admettre ou pour rejeter l'angarie n'est qu'apparent, si l'on n'est pas d'accord sur la portée et sur l'essence du droit d'angarie. Quel était d'abord le sens primitif du mot *angarie.* D'après certains auteurs il aurait une étymologie persane, et c'est exact. Hérodote et Xénophon donnent en effet le nom d'*Angareion* à une espèce de service des postes officiel organisé en Perse par Cyrus, afin de transmettre rapidement ses ordres jusqu'aux extrémités de son empire. Les relais étaient nommés *angara.* Les messagers à cheval et leurs montures étaient réquisitionnés. Cette institution impliquait donc une réquisition non seulement de choses mais de services personnels. Massé (1) remarque avec raison qu'il ne faut pas remonter aussi loin et que, chez les Grecs, *angaria* se disait d'abord pour exprimer le service ou la main d'œuvre qu'on exige de quelqu'un malgré lui, et plus tard, par extension sans doute, le passage et le transport sur un chemin public. Que ce droit fut exercé même vis-à-vis des neutres on n'en peut guère douter. Grotius y voit l'exercice d'un *jus necessitatis* et mentionne ce que firent les Grecs lors de la retraite des dix mille (2).

Graeci qui, cum Xenophonte erant, cum navibus omnino opus haberent, ipsius Xenophontis consilio ceperunt transeuntes sed ita ut merces Dominis intactas conservarent, Nautis vero et alimenta darent et pretium persolverent, jus, quod jam diximus necessitatis. C'est bien le droit d'angarie moderne, dans son application spéciale aux navires, sauf qu'il semblait impliquer la contrainte à des services personnels. Le latin *angaria* avait une signification analogue. Ce mot se trouve employé dans la loi ff. de Veteranis, qui permet de mettre en réquisition leurs navires, *naves eorum anguariari posse,* et dans la loi 7 au Code, de *fabricensibus* qui, en parlant du transport des armes, prescrit aux gouverneurs des provinces de mettre

(1) Massé, *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens et avec le droit civil,* t. I, n° 328.
(2) *De jure belli et pacis,* l. XII, ch. II, § 10.

des navires en réquisition : *naves vel angariae confestim de publico praebeantur.* Il semble, d'après ces textes, que, de bonne heure, on ait spécialisé l'application de l'angarie au service exigé des navires (1) et de leurs équipages en vue de la guerre. Stypman, qui constate que la charge des angaries incombe même aux étrangers, dit que les armateurs doivent recevoir un prix et une rémunération convenables *pour leurs services.* C'était donc primitivement plus qu'une saisie de navires pour en faire emploi soi-même, c'était un acte par lequel on contraignait leurs propriétaires et leurs armateurs à faire un service personnel pour le belligérant. Azuni, qui cite la Bible, a été jusqu'à considérer comme exercice du droit d'angarie la contrainte exercée sur Simon le Cyrénaïque, pour qu'il aidât Jésus-Christ à porter sa croix (2).

1145. Mais cette conception du droit d'angarie sur navires a disparu promptement, bien qu'elle apparaisse encore dans certains auteurs relativement récents. La généralité des auteurs n'y voit qu'une réquisition des navires neutres par un Etat belligérant, bien entendu de navires neutres qui se trouvent dans sa domination, dans ses ports ou tout au moins dans ses eaux territoriales, dans le but de les employer lui-même à son usage, ou éventuellement de les détruire en cas de nécessité. Quelques-uns ne se servent pas même du mot angarie et un acte de ce genre n'est pour eux qu'une forme de l'embargo. Il en est ainsi de Réal qui dit : " Le simple besoin „ (il l'oppose à la nécessité absolue) " autorise un souverain à mettre un embargo, comme on s'exprime aujourd'hui dans toute l'Europe, sur tous les navires marchands qui se trouvent dans ses ports *et dont il veut se servir pour quelque expédition, pour quelque transport ou pour tout autre usage* „. Von Kaltenborn s'exprime de même : " La dernière forme de l'embargo consiste en ce qu'un Etat arrête dans ses ports *tous les navires* utilisables de sujets, des étran-

(1) Stepman, *Ad jus maritimum anseaticum,* part. V, ch. I.
(2) Azuni, *Droit maritime de l'Europe,* t. I, p. 293.

gers, des *neutres* et des alliés *pour les employer en temps de guerre à des usages déterminés.* Ce droit d'embargo appartient d'après le droit positif à tout Etat et il n'est pas rare qu'il ait été appliqué. Le but peut être varié : soit d'employer ces navires comme navires de transport, soit de les équiper comme navires de guerre, etc... (1). Cette conception du droit d'angarie comme n'impliquant nullement une contrainte sur les équipages des navires neutres répond à la plupart des définitions qu'en donnent les auteurs les plus récents : Hall, Halleck, Bonfils, Dana sur Wheaton, Pitt Cobbett, Geffcken sur Heffter, etc. (1). C'était celle que s'en faisaient déjà Heffter lui-même et Kluber, celle de Rivier, de Den Beer-Poortugael (2) et d'une foule d'autres auteurs. Oppenheim s'est très bien rendu compte de cette modification qui s'est produite dans les esprits. Il y avait dans l'idée que des neutres pussent être contraints personnellement à aider des belligérants quelque chose de particulièrement révoltant. Il considère comme probablement tombé en désuétude le droit d'angarie, tel qu'il était pratiqué autrefois, tel que l'exerça Louis XIV, et qui allait jusqu'à forcer les navires neutres et leurs équipages à transporter pour le belligérant des troupes, des munitions et des provisions. Mais il admet l'existence du droit *moderne* d'angarie consistant d'après lui dans le droit des belligérants de saisir, en cas de nécessité, dans un but offensif ou défensif, les propriétés neutres se trouvant sur leur territoire ou en territoire ennemi. Il l'admet en vertu du droit d'angarie, lequel s'exerce, dit-il, « sur tous biens des sujets des Etats neutres qui, à raison du caractère momentané de leur situation en territoire belligérant, conservent leur caractère neutre et n'acquièrent point un caractère ennemi. Des propriétés neutres de toute espèce, qu'elles consistent en navires ou autres moyens de transport, ou en armes, munitions, provisions, peuvent être l'objet du droit

(1) Réal, *Science du Gouvernement*, t. V. — *Droit des gens*, p. 526. — von Kaltenborn, *Seerecht*, t. II, p. 442.

(2) Hall, *op. cit.*, éd. 1895, p. 765. — Halleck, *op. cit.*, t. I, p. 519. — Bonfils, *op. cit.*, n° 1490. — Dana sur Wheaton, p. 353, note 152. — Pitt Cobbett, *Cases of international Law*, note sous la p. 349. — Geffcken sur Heffter, § 150.

d'angarie pourvu qu'il s'agisse de choses utiles aux fins et aux besoins de la guerre „ (1). Ainsi se trouve restreinte la notion de l'angarie : elle n'est qu'une réquisition de choses, et non de services personnels. Mais elle est d'autre part généralisée, en ce sens qu'elle ne consiste pas seulement dans l'usage usurpé de navires neutres, mais dans celui de toute espèce de choses appartenant à des neutres, pour peu que le belligérant en ait besoin pour accomplir son œuvre. Seulement on n'admet pas, en général, l'exercice du droit d'angarie en pleine mer et il n'y a aucune raison pour l'admettre. Dans tous les cas, pour Oppenheim comme pour presque tous les auteurs, ce droit ne peut être exercé que moyennant indemnité, une indemnité réelle et sérieuse. Il n'est pas question ici de bons de réquisition dont le remboursement est lointain et souvent incertain.

1146. Il était naturel que, de la conception de l'angarie, comme droit d'usage des navires neutres se trouvant dans les ports d'un belligérant ou dans les ports occupés par lui, on en revînt à celle de ce droit d'usage sur d'autres choses se trouvant passagèrement dans le territoire d'un belligérant ou dans celui qu'il occupe. Le droit d'angarie sur les navires neutres ne peut se légitimer, si sa légitimité doit être admise, que par le fait qu'ils se trouvent sous la domination d'un belligérant et que celui-ci est dans la nécessité d'en user. Il n'y a pas l'ombre d'un motif pour que ce droit doive être restreint aux navires et ne puisse pas être exercé par un belligérant sur d'autres choses appartenant à des neutres, lorsque ce dernier en a un besoin absolu, ce moyennant indemnité. Les auteurs l'admettent, au moins en droit positif. Telle est la portée étendue qui est attribuée au droit d'angarie par Hall qui émet un scrupule au point de vue des principes théoriques *seulement*, par Geffcken qui commet cependant l'erreur de confondre le droit d'angarie avec le droit de réquisition ordinaire (2) par Taylor, par den Beer-Poortugael, par Pitt

(1) Oppenheim, *op. cit.*, t. II, § 365.
(2) Geffcken dans le *Manuel de Holtzendorff*, t. IV, p. 771.

Cobbett, etc... (1). Taylor considère comme un exercice du droit d'angarie non seulement le fait prémentionné de la destruction de six navires anglais par les Allemands à l'embouchure de la Seine, mais le fait par eux d'avoir saisi, pour les employer à leur usage, six à sept cents wagons de chemin de fer appartenant à la compagnie centrale suisse et une quantité de matériel de chemin de fer autrichien, et c'est aussi l'opinion d'Oppenheim qui voit l'approbation et la confirmation de ce mode spécial d'angarie dans l'article 19 de la Ve Convention de La Haye de 1907 relative à la neutralité dans la guerre sur terre. Cela nous paraît incontestable, mais aucune des conventions de La Haye ne touche à l'angarie sur les navires neutres et il est impossible d'y trouver soit l'approbation, soit la condamnation expresse de cette manière d'agir. On aurait pu induire cette condamnation de l'adoption d'une proposition tendant à autoriser la saisie des bateaux neutres servant à la navigation fluviale, à l'exclusion de ceux servant à la navigation maritime, mais cette proposition n'a pas été adoptée. Des Etats des plus importants au point de vue maritime : l'Angleterre, la France, le Japon, la Russie, etc... firent des réserves formelles, quant à l'exception proposée pour les navires de mer par la délégation allemande et qui était, nous paraît-il, faiblement motivée. Le Major Général de Grundell après avoir constaté que, dans l'esprit de la proposition allemande, tous les biens neutres sont sujets à expropriation (le mot était excessif) ajoutait : “ Nous avons voulu exempter les navires dans les ports et sur la mer, estimant que la mer doit être libre pour les navires, mais nous n'avons pas voulu étendre cette disposition à la navigation fluviale. „ Il ne s'agissait pas de les saisir sur mer, il s'agissait de les saisir dans les ports pour s'en servir. La France avait proposé de dire en termes généraux et sans admettre cette exception : “ Les bateaux neutres et leur chargement peuvent être réquisitionnés et utilisés dans les mêmes conditions que le

(1) Taylor, *International Public Law*, p. 703. — Den Beer-Poortugael, *op. cit.*, o. 413. — Pitt Cobbett, *Leading Cases etc.*, p. 349 à la note.

matériel des chemins de fer. „ Il y avait désaccord complet; il n'y eut pas de vote et l'angarie sur les navires de mer ne fut ni approuvée ni condamnée, ce qui implique le maintien du droit coutumier existant, quel qu'il fût.

1147. Quel est-il? Ce que nous avons dit plus haut suffit nous semble-t-il pour répondre à la question. Le plus ardent adversaire du droit d'angarie sur navires neutres reconnait que ce droit est passé en usage (1). Gessner, un champion non moins résolu des droits des neutres, va plus loin; il estime que, même en théorie, cet auteur va trop loin “ lorsqu'il dit que de pareilles mesures ne sont pas même légitimées par la nécessité de la conservation personnelle et lors même que le neutre aurait été complètement indemnisé „ (2). M. Kleen est peut-être le seul auteur qui soutienne qu'elle a été abolie de fait (3). Il est vrai que des traités conclus entre certaines nations l'ont supprimé entre celles-ci. Mais des conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes et, comme on l'a fait remarquer avec raison, si ces traités ont paru nécessaires, c'est que le droit d'angarie est reconnu par l'usage. Ils sont la reconnaissance virtuelle de ce droit coutumier. Il en est à plus forte raison ainsi des traités assez nombreux qui ne font que conditionner ce droit et stipuler par exemple, en termes formels, une indemnité.. Des auteurs, que l'on cite souvent comme des adversaires absolus du droit d'angarie sur navires neutres, protestent il est vrai contre ce droit mais ne vont pas jusqu'à dénier son existence coutumière, et plusieurs, tout en le condamnant font des réserves pour le cas de nécessité. Klüber par exemple, tout en ne se servant pas du mot *angarie* admet qu'en cas de nécessité pressante, l'Etat belligérant peut employer contre indemnité les objets des neutres. C'est reconnaître le droit d'angarie, car la nécessité en est précisément la condition. Et il est à remarquer que

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. III, p. 398.
(2) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 340.
(3) Kleen, *op. cit.*, t. II, pp. 64 à 68.

tous les auteurs qui soutiennent que l'angarie sur navire neutre, bien que passée en usage, n'est au fond qu'une violation du droit, font une réserve de ce genre. Il n'y en a pas un qui ne l'admette. Notre conclusion est que l'angarie sur les navires neutres se trouvant dans les ports des belligérants est encore incontestablement admise en droit international.

1148. On a cependant essayé de soutenir qu'il était tombé en désuétude en se fondant d'abord sur ce qu'il n'a pas été exercé dans les dernières guerres, ensuite sur ce que certains traités ont stipulé la non application du droit d'angarie entre les Etats qui les ont conclus. Cette argumentation est erronée. Il ne faut pas oublier que, pour être justifié, le recours à cette mesure doit être nécessaire. Or, dans aucune des guerres qui se sont succédées depuis 1870, un Etat belligérant n'a pu se trouver dans la nécessité de l'exercer, tant à raison de la nature de ces guerres qu'à raison de la situation relative des parties belligérantes. On aurait tout aussi bien pu soutenir que ce droit était tombé en désuétude dès 1870, puisqu'il n'avait été exercé ni dans la guerre de Crimée, ni dans la guerre d'Italie, ni dans la guerre de 1866. Cela n'a nullement empêché l'Allemagne de s'en prévaloir et l'Angleterre de s'incliner. Quant à l'objection déduite de ce que certains traités spéciaux stipulent la renonciation à ce droit entre parties, ou le conditionnent, nous avons déjà observé que l'argument se retourne contre ceux qui l'invoquent.

1149. Le droit d'angarie sur navires neutres subsiste donc en droit international positif, mais à quelles conditions? Il en est une sur laquelle on est accord, c'est qu'un Etat belligérant ne peut employer à son profit des navires neutres qu'en cas de nécessité. Quelques-uns disent : nécessité suprême, danger imminent, etc... D'autres disent tout simplement : en cas de besoin, en cas de nécessité. En réalité, il n'y a pas de degrés dans la nécessité. Une chose est

nécessaire ou elle ne l'est pas. Toutes ces distinctions sont futiles. La seconde condition est que les navires neutres se trouvent dans les ports du belligérant ou dans les ports ennemis qu'il occupe. Presque tous les auteurs le disent. Ce droit ne peut donc être exercé sur les navires neutres qui se trouvent en haute mer. M. Oppenheim semble cependant l'admettre même en haute mer, *open sea* (1). Mais la base sur laquelle il fait lui-même reposer ce droit lui fait absolument défaut dans ce cas. La troisième condition est que les neutres qui en pâtissent soient indemnisés. Il semble qu'il n'en ait pas toujours été ainsi. Aujourd'hui l'on est universellement d'accord à cet égard. Geffcken est le seul, à notre connaissance, qui ait essayé d'établir une distinction entre le cas de simple destruction d'un navire neutre par nécessité militaire et celui de saisie du navire neutre aux fins de l'employer dans l'intérêt du belligérant. Et il ajoute, sans paraître se douter que l'on pourrait l'accuser d'avoir inventé, pour les besoins de la cause, cette distinction dont on ne trouve pas de trace dans les auteurs, qu'aucune indemnité n'était due en conséquence aux propriétaires des six bateaux anglais que l'autorité militaire allemande avait coulés en 1870 à l'embouchure de la Seine, en se fondant sur le droit d'angarie. " Si, au contraire, „ dit-il, " le belligérant emploie, pour atteindre son propre but, la propriété saisie, il est tenu d'indemniser „ (2). Il ne voit pas, que, précisément dans le cas en question, le belligérant avait employé les navires saisis dans son propre intérêt, en les coulant dans la Seine et en en faisant un véritable barrage contre les navires français. Il ne s'agissait pas d'une destruction simple amenée par les hasards de la guerre, mais d'un emploi à son profit. Un navire coulé dans une rivière n'est du reste pas nécessairement un navire détruit. Il peut être renfloué. Et, dût-on le considérer comme détruit, le mode de destruction auquel on avait eu recours était précisément un usage des navires neutres dans l'intérêt du belligérant, ce qui est le caractère du droit d'angarie.

(1) Oppenheim, *op. cit.*, t. II, p. 447.
(2) *Manuel de Holtzendorff*, t. IV, p. 772.

1150. Le droit d'angarie a été exercé dans la guerre mondiale par les Etats-Unis et par l'Angleterre, par les Etats-Unis surtout, sur les navires neutres qui se trouvaient dans leurs ports, au mois de mars 1918. Après avoir tenté un arrangement qui n'a pas abouti, ils ont fait saisir ou réquisitionné, ce qui revient au même, tous ces navires neutres, pour s'en servir aux fins de transporter pour les Etats-Unis des troupes, des armes et des munitions en France. Ils invoquaient l'argument de nécessité, et l'on ne peut contester que la nécessité existât, à raison de l'énorme réduction de leurs marines marchandes par suite de l'action incessante des sous-marins allemands, action inouie dans les annales du droit de la guerre. Ils s'abstenaient du reste d'exercer aucune contrainte sur les équipages, et s'engageaient à payer des frets considérables pour l'usage des navires réquisitionnés. Ils s'obligeaient en outre à le restituer dès que cette nécessité n'existerait plus et, dans tous les cas, pas plus tard qu'à la fin de la guerre. Ils prenaient enfin à leur charge tous les risques de guerre et, en cas de perte par la survenance de l'ennemi dans la zone de guerre, ils laissaient aux propriétaires le choix entre le paiement de la valeur du navire et son remplacement le plus tôt possible à la fin de la guerre, l'intérêt de la valeur du navire perdu à 6 °/₀ devant être payé aux propriétaires en attendant. Malgré cette promesse de dédommagement complet, la mesure prise par les Etats-Unis provoqua en Hollande une irritation extrême qui s'explique, sans se justifier, par le nombre considérable des navires hollandais qui se trouvaient à cette époque dans les ports américains et qu'elle atteignait. Le Ministre des Affaires Etrangères de ce pays déclara devant les Chambres qu'il avait adressé au Gouvernement des Etats-Unis une protestation enflammée (*een vlammend protest*). Le procédé n'avait pas l'ombre d'une excuse d'après lui. C'était une violation flagrante du droit des gens positif. Les membres des Chambres firent chorus et quelques-uns allèrent jusqu'à parler de brigandage et de piraterie. Pas un ne songea à examiner avec sangfroid si l'acte aussi sévèrement qualifié ne pouvait pas

être justifié, aux yeux du Droit international positif par le droit d'angarie. Il l'était; nous croyons l'avoir pleinement démontré. Quelques journaux exprimèrent seulement le regret que le Gouvernement Néerlandais n'eût pas protesté avec la même énergie, lorsque l'Allemagne commettait des actes beaucoup plus répréhensibles d'après le droit des gens, en coulant impitoyablement, au risque de noyer leurs équipages, les plus beaux navires de la marine néerlandaise, en noyant même parfois des marins hollandais. Plus tard et dans le cours du mois d'avril 1918, le Ministre des Affaires étrangères crut devoir rencontrer l'argument que les Etats-Unis pouvaient tirer du droit d'angarie. Ce droit ne permettrait au belligérant, d'après lui, que de saisir *par exception* UN navire neutre en cas de nécessité, d'où il concluait qu'en saisissant, ou en d'autres termes en réquisitionnant d'une manière générale les navires hollandais se trouvant dans leurs ports, les Etats-Unis avaient dépassé la limite de leurs droits. Malheureusement M. le Ministre Loudon se trompait. L'angarie c'est le droit qu'un Etat belligérant possède, d'après tous les auteurs, de saisir et d'employer à des fins militaires, par exemple pour transporter des troupes, des armes et des munitions, *les navires neutres* se trouvant dans ses ports. Hautefeuille lui-même, qui critique ce droit en théorie, mais qui reconnaît qu'il est passé en usage, dit que c'est le pouvoir pour les belligérants “ de s'emparer de tous les navires étrangers qui se trouvent dans les ports, rades et mers de leur domination „ (1). Et aux nombreux auteurs qui assignent cette portée au droit d'angarie et que nous avons énumérés plus haut, nous devons même ajouter un ancien ministre hollandais, qui a consacré au droit international une partie de son existence, feu M. den Beer-Poortugael. Le droit d'angarie, c'est pour cet auteur : “ le droit qui appartient, d'après beaucoup, à un Etat belligérant, en cas de nécessité pressante, de saisir dans le but de s'en servir lui-même, les biens et en particulier *les navires des neutres.* „ Rien de plus net. Il ne s'agit pas de saisir et d'employer, par

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. III, p. 398.

exception, *un* navire neutre, mais de saisir et d'employer *les navires neutres* (1). M. le Ministre Loudon s'était donc gravement trompé en affirmant qu'en droit positif international il n'existait pas une ombre de justification en faveur du procédé des Etats-Unis. En droit positif il était pleinement justifié. Quant à qualifier de brigandage, de piraterie le procédé de celui qui, dans un cas de nécessité, fait usage du bien d'autrui et le lui rend ou l'indemnise pleinement, c'est une simple injure absolument imméritée (1).

Nous ne voulons pas examiner à fond la question de savoir si l'angarie sur navires neutres, autorisée par les usages internationaux, mérite toutes les critiques dont elle a été l'objet. Nous nous associerions pleinement à ces dernières si l'angarie comportait encore, comme autrefois, une contrainte exercée sur les équipages des navires neutres, ainsi que l'enseignaient Azuni et Négrin. Mais, si l'angarie n'est pas autre chose qu'un prêt à usage imposé au neutre, moyennant une indemnité complète et dans le cas de nécessité, par le belligérant, on ne voit pas trop pourquoi l'angarie sur les navires neutres ne devrait pas être autorisée en principe aussi bien que l'angarie sur les wagons de chemin de fer appartenant à des compagnies étrangères d'un pays neutre, ou même à un Etat neutre, et se trouvant passagèrement sur le territoire d'un belligérant. Il s'agit en somme d'une forme du droit de réquisition. Presque tous les auteurs admettent, et la pratique des nations est absolument conforme, qu'en pays occupé les neutres subissent les réquisitions aussi bien que les nationaux. Il est vrai que l'on se fonde sur ce que les étrangers en s'établissant dans un pays s'associent dans une certaine mesure à sa fortune et ne peuvent se soustraire aux charges qui pèsent sur les

(1) Den Beer-Poortugael, *Het internationaal maritiemrecht* (*Le droit maritime international*, p. 413.

(2) Dans sa note de fin avril 1918, en réponse aux protestations brûlantes du Gouvernement hollandais, le Gouvernement anglais a cité nombre d'auteurs et notamment un auteur Allemand tout récent qui maintient expressément le droit d'angarie (*Albrechts. — Requisitionen von neutralen Privateigenthum ins besondere von Schiffen*, Breslau, 1917), et invoque nombre de traités allemands se bornant à conditionner ce droit.

citoyens. “ Ce principe est clair et indiscutable „, dit Hall, “ et aucune objection ne peut être faite s'agissant de propriétés associées d'une manière permanente ou pour un temps considérable au territoire belligérant „. Mais il ajoute que l'on aurait pu s'attendre peut-être *et l'on pouvait certainement espérer* que son application n'aurait pas été étendue à une propriété neutre ne faisant que passer dans un Etat belligérant, que le droit d'user de cette propriété, ou même, en cas de nécessité, de la détruire, est cependant reconnu par des écrivains sous le nom d'angarie. Il n'est pas seulement reconnu par les écrivains et passé en usage. Il est consacré par l'article 19 de la V[e] Convention de La Haye en ce qui concerne les wagons, propriété neutre, ne faisant que passer dans un Etat belligérant ou en pays occupé. Le belligérant peut les saisir et les employer à son usage, moyennant indemnité, et l'on ne peut se dissimuler qu'il s'agit bien d'une angarie, comme les auteurs l'ont du reste reconnu. Mais, dans ce cas, l'Etat neutre s'est vu réserver un droit important qui est de nature à limiter l'angarie ou à remédier à ses effets, c'est celui de retenir et d'utiliser jusqu'à due concurrence le matériel provenant de la Puissance belligérante. Il est visible que des moyens analogues de remédier aux abus d'une Puissance belligérante lorsqu'il s'agit de l'angarie sur les navires neutres, n'est guère imaginable. Or, si l'exercice de ce droit sur un très grand nombre de navires neutres se trouvant dans les ports d'un belligérant n'a rien de contraire au droit positif actuel, dès qu'il est commandé par la nécessité, si les propriétaires et armateurs complètement indemnisés n'en souffrent pas, l'Etat neutre peut en subir, dans ses intérêts généraux, un dommage considérable qui ne sera jamais réparé et qu'il est même impossible d'évaluer. Mais ce dommage n'est que la conséquence indirecte d'une institution reconnue par le droit des gens, et il ne peut guère se plaindre de subir quelque peu, par réaction ou contre-coup, les conséquences d'une guerre à laquelle il a le bonheur souvent un peu égoïste de rester étranger.

CHAPITRE V

Droit des ressortissants des Etats neutres à la liberté du commerce et de la navigation maritimes.

1151. La liberté du commerce et de la navigation maritimes est, pour tous les Etats, une conséquence de la liberté des mers. Elle est pleine et entière en temps de paix. Aucun Etat, nous l'avons dit, ne revendique plus aujourd'hui un droit exclusif quelconque sur la haute mer. Tous revendiquent au contraire certains droits exclusifs sur une zone maritime le long de leurs côtes, zone dont la largeur a été déterminée dans divers pays comme nous l'avons indiqué plus haut, mais devrait l'être par un accord international général. L'Institut de droit international a, depuis longtemps et après des discussions très laborieuses, élaboré un projet de règlementation conventionnelle à cet effet. La Conférence de La Haye et la Conférence navale de Londres paraissent avoir complètement perdu de vue cette question importante. En tous cas, les Etats qui prétendraient se battre aujourd'hui pour le triomphe du principe de la liberté des mers, abuseraient singulièrement de la crédulité de leurs sujets. Pas un Etat ne la conteste. La guerre que l'on prétendrait soutenir pour la faire reconnaître serait donc sans objet. Elle aurait au contraire pour effet de l'entraver dans une mesure assez grave, aussi longtemps qu'elle se prolongerait. Il est en effet admis en droit international que l'état de guerre entre des Puissances maritimes entraîne pour les Etats neutres certaines restrictions de la liberté de la navigation maritime par exemple en cas de blocus. Il en est une au surplus qui résulte, par la force des choses, de la seule existence d'une guerre maritime. Si deux individus avaient la fantaisie de se battre au pistolet sur la voie publique, ce ne serait pas sans danger pour les passants inoffensifs, et la libre circulation de ceux-ci en serait entravée. Lorsque des navires se livrent

une bataille navale, et se servent les uns contre les autres, sur cette grande route maritime qu'est la mer, de canons monstres portant jusqu'à 20 kilomètres et davantage, ils entravent par le fait la circulation des neutres, passants inoffensifs, sur une partie de cette route qui appartient à tous les Etats. C'est un mal inévitable. On a été plus loin malheureusement dans la guerre actuelle. Un Etat qui prétendait lutter pour le principe sacré de la liberté des mers contre l'orgueilleuse Albion, a fermé le passage d'une manière permanente, non seulement à ses adversaires, mais aux neutres, dans des parties de mer considérables, au moyen de mines sous-marines et de bateaux sous-marins. C'est un abus qui réclamerait une condamnation énergique.

1152. La liberté du commerce maritime se rattache nécessairement à la liberté, pour les ressortissants des Etats neutres, de la navigation maritime. Si celle-ci s'impose, c'est principalement dans l'intérêt du commerce neutre. Elle subit sans doute quelques limitations même pendant la paix, dans un intérêt humanitaire. Il suffit de se rappeler, par exemple, les mesures prises pour empêcher le commerce des esclaves, la traite des nègres. Mais, en principe, les neutres conservent et doivent conserver la liberté du commerce soit entre eux, soit avec les belligérants, sans que ce droit soit atteint par une guerre à laquelle ils sont étrangers. Cette liberté est entière, en ce qui concerne le commerce terrestre, pourvu qu'ils s'abstiennent d'emprunter le territoire d'un belligérant pour en expédier ou y faire passer, malgré sa défense, des marchandises de nature quelconque destinées à ses adversaires. Elle l'est moins, en ce qui concerne le commerce maritime. Les ressortissants d'un Etat neutre peuvent librement commercer avec ceux d'un Etat belligérant contigu, faire à cet Etat lui-même des fournitures ou des prêts, sans compromettre leur droit d'être traités comme ressortissants d'un Etat neutre, ou comme neutres. Ils peuvent même lui fournir des armes et des munitions. Il est arrivé sans doute que l'Etat neutre auquel ils ressortissent le leur défendît, même

sous la menace de certaines peines, et s'ils contreviennent à cette défense, ils commettent un délit vis-à-vis de cet Etat. Mais l'Etat neutre n'est nullement obligé de le leur défendre, bien qu'il lui soit loisible de pousser jusque-là le souci d'une neutralité absolue. Ce que nous appellerions la contrebande terrestre, si les fournitures d'armes et de munitions à un belligérant, par les ressortissants d'un Etat neutre contigu, ou dont il n'est séparé que par un autre Etat neutre, étaient interdites par le droit international, est donc parfaitement autorisé par le droit international. Le belligérant adverse n'a ni le pouvoir matériel de s'y opposer, de l'empêcher, ni le droit de s'en plaindre. Il n'a pas le droit de considérer les ressortissants neutres qui s'y livrent comme ayant compromis leur neutralité. Ce qu'on pourrait appeler la contrebande terrestre est licite. L'article 18 de la V[e] Convention de La Haye ne fait à cet égard que reconnaître des principes anciens et généralement admis. Ces principes ne sont cependant pas pleinement admis, comme nous le verrons, dans la guerre maritime. Pourquoi donc, si la contrebande terrestre est légitime, dès que l'on n'emprunte pas le territoire du belligérant qui en souffre, la contrebande maritime ne le serait-elle pas? Les ressortissants de l'Etat neutre qui s'y livrent n'empruntent pas non plus le territoire du belligérant auquel elle peut nuire. Ils se servent de la mer, de la mer libre ouverte à tous. S'il n'est pas interdit aux ressortissants des Etats neutres, dans l'exercice de leur commerce, de faire des fournitures même d'armes et de munitions par la voie terrestre, pourquoi leur serait-il interdit d'en faire par la voie maritime? On se le demande vainement. Aussi l'examen de la doctrine des auteurs sur la matière conduit-il à la conviction qu'au fond la contrebande maritime n'est pas à proprement parler interdite. Les mots *délits* de contrebande dont on se sert quelquefois sont faux. Le neutre qui fait de la contrebande maritime court une aventure, mais il n'accomplit pas un acte illégitime. Il s'expose à être saisi par l'ennemi de l'Etat belligérant auquel les fournitures sont destinées, à la confiscation de celles-ci, parfois à celle du

navire lui-même. Pourquoi? Parce qu'il a plu aux belligérants de s'attribuer ce droit de saisie en haute mer, comme s'ils étaient chez eux. Voilà donc une très importante limitation de la liberté du commerce maritime pour les ressortissants des Etats neutres. On ne rencontre rien de pareil en ce qui concerne le commerce terrestre. La liberté du commerce maritime est maintenue pour eux, mais s'ils transportent en destination d'un belligérant certaines marchandises que l'autre considère comme contrebande de guerre, ils s'exposent à être saisis et encourent la confiscation.

Sur quoi repose cette différence? Sur des considérations juridiques? Non. Uniquement sur ce qu'il est matériellement possible aux belligérants de faire, lorsqu'il s'agit de contrebande maritime, ce qu'il leur est impossible de faire, s'agissant de contrebande terrestre. Les sujets neutres font ce qu'ils ont le droit de faire, ce qu'ils font dans la guerre terrestre, sans que l'on songe à leur contester ce droit. Mais, dans la guerre maritime et s'agissant de contrebande maritime, l'Etat belligérant auquel leur activité commerciale porte préjudice, saisit et confisque, sauf à bénéficier éventuellement de cette activité commerciale si elle se déploie à son avantage. Aucun belligérant ne s'en est jamais fait scrupule. La nécessité ou pour mieux dire l'intérêt du belligérant, car il considère volontiers comme nécessaire tout ce qui lui est avantageux, est sa seule règle de conduite. Cela ne suffit pas, surtout vis-à-vis des neutres. On ne conçoit pas qu'un belligérant puisse saisir en pleine mer un navire neutre qui, en somme ne commet aucun acte répréhensible, aucun délit international, le conduire dans ses ports, se faire adjuger, à titre de confiscation, les marchandises qu'il contient et souvent le navire lui-même. Rien de plus contraire à la liberté des mers, à la liberté de la navigation et du commerce. L'institution de la contrebande par voie maritime constitue donc une première dérogation au principe qui consacre cette liberté.

1153. Il y en a une seconde, c'est celle du blocus maritime. Nous ne croyons pas que la légitimité du blocus

maritime donne lieu à d'aussi fortes objections principielles que celle de la contrebande maritime, pourvu qu'il soit limité et règlementé dans la mesure où il doit l'être. Sans doute, comme le fait remarquer M. Charles Dupuis, s'il est est dirigé contre un belligérant “ il atteint surtout les neutres „ (1). Tout au moins peut-on dire qu'il les atteint par contre-coup. Car le mot *surtout* est peut-être excessif. Mais il n'implique pour les neutres que l'interdiction d'accès dans les ports bloqués ou aux côtes bloquées, et ne frappe pas d'une manière générale leur commerce avec l'ennemi. Il ne s'agit pour le belligérant que de l'exercice, dans la guerre maritime, d'un droit analogue au droit de siège dans la guerre terrestre, et d'empêcher qu'une action neutrale, ayant pour point de départ la mer, ne vienne contrecarrer cette opération militaire du belligérant dirigée en réalité contre la côte ennemie, bien qu'il existe entre ces deux actions une différence essentielle, comme nons le verrons plus loin. Au surplus il ne paraît pas qu'un auteur quelconque propose la suppression du droit de blocus d'une manière absolue, tandis que des autorités très sérieuses ont proposé la suppression de la notion de la contrebande de guerre, et il est certain que toute proposition de ce genre se heurterait contre une résistance opiniâtre de la part des belligérants. Aussi ne dirons-nous qu'un mot des arguments par lesquels on essaie de le justifier.

Les auteurs anglais ne se préoccupent guère de ce problème. “ Ils se bornent „, dit Bonfils, “ à appuyer le droit de blocus sur les décisions des tribunaux de prises d'Angleterre, *selon leur tendance générale à considérer ces sentences comme l'expression du droit universel* „ (2). Cette dernière observation est peut-être un peu sévère, mais elle a un fond de vérité, en ce sens que les auteurs anglais se bornent très souvent à constater les règles admises par les usages internationaux dont ils aiment à envisager les décisions de leurs cours de prises comme la plus fidèle expression, et ne se

(1) Ch. Dupuis, *op cit.*, n° 195.
(2) Bonfils, *op. cit.*, n° 1608.

préoccupent pas de leur donner une base théorique. Les auteurs allemands fondent pour la plupart le droit de blocus sur les nécessités de la guerre, reconnues en fait par des usages internationaux constants. Tels Gessner, dans son *Traité des droits des neutres sur mer* (1). La théorie des nécessités de la guerre est chère à la science allemande et nous l'avons vivement combattue en ce qu'elle a d'excessif. Les nécessités de guerre ne justifient pas tout, même entre belligérants, à plus forte raison vis-à-vis des neutres. Mais il n'en résulte pas que la nécessité ne puisse devenir la source d'un droit par un accord international exprès ou tacite. Si, pendant des siècles, les Etats neutres ont subi le blocus comme une nécessité de guerre; si, devenus belligérants, ils l'ont exercé à leur tour, il n'en faut pas davantage pour lui donner une base juridique. Il n'en résulte pas, comme le craint M. Bonfils (2), qu'on donne ainsi libre carrière à l'arbitraire, car le droit de blocus ne sera justifié à raison des nécessités de la guerre que dans les limites admises par les usages. Nier que la nécessité ait sa part dans la formation du droit conventionnel, ce serait nier l'évidence. Mais il faut repousser sans hésitation la dangereuse doctrine d'après laquelle les nécessités de guerre, à elles seules, justifient tout.

Là est l'erreur. Grotius, lui-même, le grand Grotius, sans avoir jamais enseigné que la nécessité de guerre, par elle-même, justifie tout, même les attentats les plus graves aux droits des neutres, et en fondant la justification de la violation du territoire neutre sur des motifs tout différents, notamment sur la communauté primitive des biens, ne justifie le blocus que par la nécessité “ quand je ne puis me défendre autrement „. Pour justifier le blocus, Bynkershoek se borne à faire observer que, si le belligérant pouvait être forcé d'y renoncer “ cela pourrait lui nuire *et serait par conséquent injuste* „ (3). Tout ce qui peut être utile à un belli-

(1) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 168.
(2) Bonfils, *op. cit.*, n° 1610.
(3) Grotius, *op. cit.*, ch. I, §§ 2, 3. — Bynkershoek, *op. cit.*, ch. IX.

gérant devrait donc lui être permis même vis-à-vis des neutres. On est douloureusement surpris en rencontrant une pareille affirmation, sinon expresse au moins implicite, dans l'œuvre de ce remarquable jurisconsulte néerlandais. Est-ce bien ce même jurisconsulte qui a si éloquemment plaidé la cause du droit contre la nécessité, s'agissant de la foi et du respect dus aux traités : *pacta sunt servanda?*

Nous avons assez longuement combattu la théorie absolue de la nécessité de guerre, au début de cet ouvrage, pour ne pas devoir y revenir. Nous croyons, au surplus, que les évènements horribles qui se sont passés dans le cours de la présente guerre, les injustices criantes et les barbaries commises à raison de la nécessité de guerre vis-à-vis d'êtres inoffensifs lui auront porté le coup de mort. Rendons d'ailleurs à la science allemande cette justice que tous ses représentants ne se sont pas inclinés devant cette souveraineté absolue de la nécessité de guerre. N'est-ce pas un de ses savants les plus illustres, M. von Bar, qui, dans une séance de l'Institut du droit international, s'est écrié un jour : " Si le principe fondamental du droit de la guerre est pris dans la nécessité, ce droit cesse : il n'y a plus que l'arbitraire „ (1). Mais il y a un abîme entre cette théorie et celle que nous invoquons pour justifier le blocus, théorie qui se rapproche un peu de celle de Galiani, sans s'identifier complètement avec elle. Le système de Galiani a été très clairement exposé par Kleen (2) et nous croyons inutile de nous y arrêter. Nous dirons seulement qu'il repose sur l'idée d'une espèce de transaction entre les belligérants et les neutres, transaction commandée par la nécessité.

1154. Nous avons constaté que par le fait, les Etats neutres avaient reconnu, accepté l'établissement du blocus maritime, comme une opération de guerre dont un belligérant ne peut parfois se passer, comme une opération nécessaire. Peut-être pourrait-on émettre des doutes sur le point

(1) *Annuaire*, t. XIX, p. 308.
(2) *Op. cit.*, t. II, p. 547.

de savoir si l'acceptation tacite de l'institution du blocus, du recours au blocus, par les Etats neutres a été libre et volontaire, mais le fait même qu'ils y ont eu recours à leur tour quand ils sont devenus belligérants, et le fait qu'ils ne se sont pas fait faute de protester contre ses exagérations, semble bien imposer une réponse affirmative. Nous préférons de beaucoup cette justification du blocus à celle qu'a imaginée Hautefeuille, qui considère l'interdiction de commerce avec les ports bloqués comme une conséquence de la conquête de la mer territoriale de l'adversaire faite par un belligérant (1), car celui qui exerce le droit du blocus ne borne pas son action à la mer territoriale. C'est précisément pour cela qu'Ortolan a inventé la théorie de l'occupation militaire d'une partie de la mer par le belligérant bloqueur. Mais il ne semble pas que la haute mer puisse jamais être l'objet d'une occupation militaire, au moins permanente (2). Nous ne pouvons donc admettre cette théorie, même avec le tempérament ingénieux qu'y apporte Brocher de la Fléchère, pour qui il s'agirait d'une possession *ad interdicta* (3). On peut bien admettre qu'un belligérant puisse écarter les navires neutres, qui du reste n'insisteront probablement pas, du théâtre actuel d'une bataille navale, et ce dans leur propre intérêt. Mais il faut autre chose pour justifier le fait d'entraver et d'interdire d'une façon permanente leur libre navigation en haute mer. M. Paul Fauchille, que M. Bonfils semble approuver avec hésitation (4), a cru résoudre la difficulté en observant que le respect, par les neutres, du blocus établi par un belligérant est une *conséquence naturelle* de l'état de neutralité et de l'obligation incombant aux neutres de *s'abstenir de toute immixtion* dans les opérations de la guerre. Le savant auteur a esquivé la difficulté. *Si le blocus est une opération légitime,* il est certain que les neutres sont tenus de le respecter. Mais est-ce une opération légitime et sur quoi repose sa légitimité? Là est la question. Il

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 286.

(2) Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, pp. 273, 295.

(3) Brocher, *Revue de droit international*, t. V, p. 375.

(4) Bonfils, *op. cit.*, n° 1612.

est certain que c'est un acte contraire à la liberté de la mer, à la liberté de la navigation. Nous persistons à penser que sa légitimité ne repose que sur une nécessité de guerre *reconnue et admise* par les belligérants et par les neutres, et sa légitimité n'est admissible que dans la mesure où cette nécessité existe et a été reconnue.

1155. Si le transport de la contrebande de guerre n'est pas à proprement parler interdit, s'il ne constitue pas, de la part des ressortissants de l'Etat neutre, une violation de la neutralité, s'il les expose seulement à la saisie et à la confiscation, il en est autrement de certains actes par lesquels ils se mettent pour ainsi dire au service d'un belligérant, actes que l'on a souvent qualifiés assez inexactement de contrebande par analogie et que l'on appelle aujourd'hui assistance hostile. Ces actes sont interdits aux ressortissants des Etats neutres, en ce sens, qu'ils ont pour effet de les faire assimiler aux belligérants. Il s'agit ici d'une restriction directe de leur liberté de navigation, tandis que le droit de saisir et de confisquer la contrebande de guerre, ne limite qu'indirectement cette liberté. La Déclaration de Londres a très nettement distingué l'assistance hostile de la contrebande de guerre et fait ainsi œuvre méritoire. Peut-être pourrait-on lui reprocher d'avoir trop étendu la notion de l'assistance hostile. Mais le principe de la distinction est absolument juste. Si la vente, la livraison de choses même très utiles à la guerre, d'armes et de munitions de guerre aux belligérants ou au plus offrant, ou à celui qui en a le plus besoin, si leur transport peut très bien n'être de la part du neutre, qu'une opération commerciale, faite dans l'exercice d'une profession dont il vit pendant la paix comme pendant la guerre, et sans nulle intention de favoriser l'un plutôt que l'autre, il en est autrement des actes que l'on qualifie d'assistance hostile et qui constituent une aide plus immédiate, plus personnelle et plus exceptionnelle.

1156. La liberté de la navigation et du commerce pour les ressortissants des Etats neutres subissait autrefois

d'autres entraves ou restrictions, indirectes il est vrai, mais beaucoup plus injustifiées. A une époque même où le droit pour un Etat de rester neutre était reconnu, où l'on n'admettait plus la maxime brutale : *Qui n'est pas avec moi est contre moi*, les belligérants s'attribuaient le droit de saisir et de confisquer la propriété neutre dès qu'elle était trouvée sur un navire ennemi, et la propriété ennemie partout, fût-elle sur un navire neutre. Ces restrictions du libre commerce des neutres doivent être considérées comme définitivement écartées du droit international de la guerre par des conventions formelles. Mais il a fallu des siècles pour qu'elles disparussent complètement, et encore faut-il dire que, dans la guerre mondiale, grâce à l'emploi de moyens nouveaux et désastreux par certains Etats belligérants pour faire la guerre au commerce ennemi, des sous-marins et des mines sous-marines, l'immunité de la propriété neutre, comme aussi celle de la propriété neutre sous pavillon ennemi n'a été en somme qu'une amère illusion. Deux autres causes ont au surplus contribué à produire ce déplorable résultat. La première est la faute grave que l'on nous paraît avoir commise, en étendant à l'excès, dans la Déclaration de Londres, la notion de la contrebande de guerre, en laissant en outre aux Etats belligérants dans une mesure trop large la dangereuse faculté de l'étendre encore. La seconde est la prétention inadmissible et inouïe qu'ont eue certains Etats belligérants de fermer à la navigation neutre de vastes régions maritimes, sous peine pour les navires neutres qui contreviendraient à cette arbitraire interdiction d'être coulés en se heurtant contre des mines sous-marines de contact ou même d'être détruits intentionnellement et de propos délibéré par un belligérant, pour lequel la nécessité de guerre, c'est-à-dire la nécessité de vaincre était la loi suprême autorisant les plus abominables attentats.

1157. Il avait fallu cependant une longue série de siècles pour faire triompher définitivement ces deux principes : respect de la propriété privée neutre même sous pavillon

ennemi, respect de la propriété ennemie sous pavillon neutre. L'histoire du développement de ces deux principes a été faite de main de maître par divers auteurs (1). Comme ils sont aujourd'hui universellement admis, nous nous bornerons à la résumer très brièvement. On sait que la notion vraie de la neutralité était pour ainsi dire inconnue avant le moyen âge, et que même pendant la plus grande partie du moyen âge, le peuple qui n'était pas ami (et Wheaton va jusqu'à dire, le peuple qui n'était pas allié) était considéré comme ennemi. C'est vers le XIIme siècle que les neutres songèrent à exiger ou à élaborer eux-mêmes une réglementation des droits des belligérants vis-à-vis d'eux dans la guerre maritime et l'on vit apparaître successivement une série de recueils ou de codes connus sous le nom de *Règles maritimes du moyen âge* qui, pour la première fois, posèrent quelques principes de droit international en matière maritime. Leur objet était d'aboutir à une entente universelle sur les relations entre neutres et belligérants. Ces recueils sont nombreux. On cite, entre autres, les *Lois Rhodiennes*, les *Tables d'Amalfi*, les *Rôles d'Oléron*, les *Jugements de Damme*, le *Vattenrät* ou *Sjelay de Wisby* qui remonte au XIIe siècle, mais surtout le *Consulat de la Mer*, recueil qui résume les coutumes appliquées par la Cour consulaire de Barcelone et semble remonter à 1370. Plusieurs de ces recueils, les *Rôles d'Oléron* par exemple, que l'on fait remonter jusqu'au XIe siècle, et les *Jugements de Damme*, (le *Port de Bruges*), ne concernent guère que les relations de droit privé. Le plus important de tous, au point de vue du droit international maritime est, sans contredit, le *Consulat de la Mer*. Tous ont néanmoins ce caractère commun de partir du principe de la liberté des mers et de la liberté du commerce maritime, sans en déduire toutes les conséquences.

La disposition la plus importante du *Consulat de la Mer* est celle de l'article 231 si fréquemment cité par les auteurs.

(1) On peut consulter notamment : Pardessus, *Collection des lois maritimes antérieures au XVIIIme siècle*. — Travers Twiss, *Black Book of the Admiralty*. — De Boeck, *De la propriété ennemie sous pavillon ennemi*.

Aux termes de cet article, l'amiral peut contraindre un navire *ami*, c'est-à-dire un navire neutre, à transporter sa cargaison *ennemie* en lieu sûr, c'est-à-dire *infra praesidia*, moyennant de payer au propriétaire du navire neutre le montant du fret qu'il aurait gagné en transportant la cargaison à destination, et, si le neutre s'y refusait, l'*amiral*, c'est-à-dire le commandant des forces belligérantes, avait le droit de couler le navire avec sa cargaison, pourvu que celle-ci appartînt en totalité ou pour la plus grande partie à un ennemi, et à la condition de sauver les existences des personnes à bord. Il en résulte que, d'après le *Consulat de la Mer*, le pavillon ne couvrait pas la marchandise, que la cargaison ennemie pouvait être saisie et confisquée même à bord d'un navire neutre, sauf certaines atténuations commandées par l'équité vis-à-vis du neutre, notamment en ce qui concerne le fret. Mais il résulte du même article que la cargaison neutre ne pouvait être saisie et confisquée même à bord d'un navire ennemi. En résumé la propriété neutre ne pouvait jamais être confisquée, même à bord d'un navire ennemi, et l'on n'admettait pas ce que l'on a qualifié plus tard d'*infection hostile*. La propriété ennemie pouvait toujours l'être et l'on n'admettait pas qu'elle fût exempte de saisie et de confiscation, par le fait qu'elle se serait trouvée à bord d'un navire neutre.

En somme le système du *Consulat de la Mer* était d'une logique rigoureuse sans doute mais incontestable, dès que l'on admet la légitimité de la confiscation de la propriété privée ennemie dans la guerre maritime. Si la cargaison neutre y échappe, bien que se trouvant sur un navire ennemi, si elle ne devient pas ennemie par une espèce de contagion hostile par le seul fait qu'elle se trouve sur un navire ennemi, la cargaison ennemie ne devrait pas être considérée comme neutre et immunisée à ce titre par cela seul qu'elle se trouverait sur un navire neutre. Cela est d'évidence et ce fut pour les neutres un succès important que de faire admettre concurremment après de longues luttes, après des flottements nombreux dans la pratique des nations, le

double principe de l'immunité de la marchandise neutre même sur un navire ennemi et de l'immunité de la marchandise ennemie à bord d'un navire neutre.

Nous ne dirons qu'un mot de ces flottements. Le Consulat de la mer, qui n'eut d'abord d'autorité que dans les régions méridionales et spécialement dans la Méditerranée, où ses dispositions furent appliquées de préférence à celles de certains autres recueils du même genre, des Consulats de Gênes et de Venise, fut reconnu par la suite même dans l'Ouest et le Nord de l'Europe. Mais un recul ne tarda pas à se produire, grâce à l'énorme accroissement de la puissance maritime de certains Etats colonisateurs. L'exercice de l'embargo, celui du droit d'angarie sur les navires neutres trouvés dans les ports d'un belligérant vinrent apporter des brèches graves aux droits des neutres et l'on alla parfois jusqu'à interdire tout commerce de ceux-ci avec les ressortissants des Etats belligérants. Tel Etat, qui avait protesté contre des abus de ce genre, les commettait à son tour quand il devenait belligérant, ou, après les avoir accomplis comme belligérant, protesta dès qu'il était redevenu neutre. Plus impartiel que d'autres auteurs, M. Kleen ne cite pas seulement l'Angleterre comme s'étant rendue coupable de méfaits de ce genre. Il mentionne la Hollande et les villes Hanséatiques comme ayant agi exactement de même et avec la même inconséquence. Il semble seulement que ces petits Etats aient appliqué plus fidèlement la règle que la cargaison neutre échappait à la saisie, fût-elle sous pavillon ennemi. Dès 1438 le Sénat de Hollande avait décidé que la propriété neutre, trouvée sur les navires des Etats de la Baltique avec lesquels elle était en guerre, n'était point de bonne prise et Grotius affirme que ce principe était encore admis de son temps (1). Mais il ne paraît pas qu'il ait été reconnu en Angleterre (2) contrairement à ce que disent plusieurs auteurs. En France ce fut bien pis. L'ordonnance de 1533 adopta le principe que les marchandises neutres étaient

(1) Grotius, l. III, c. I, § 5, à la note.
(2) Westlake, *International Law*, 1re éd., t. II, p. 124.

confiscables à bord d'un navire ennemi et celle de 1543 alla plus loin. Non seulement elle admit la confiscation de la marchandise ennemie même à bord d'un navire neutre comme le Consulat de la mer, mais elle déclara confiscable le navire lui-même, aussi bien que la cargaison, en vertu de la maxime *robe d'ennemi confisque robe d'ami.* Cette doctrine rigoureuse fut maintenue par l'édit de 1584, et l'Angleterre même l'appliqua par représailles, mais le Parlement de Paris se prononça cependant en 1592 contre la confiscation du navire neutre et l'on en revint, vers la fin du XVI[e] siècle, aux principes moins rigoureux du Consulat de la mer autorisant, il est vrai, la confiscation de la marchandise ennemie à bord du navire neutre mais nullement celle du navire lui-même.

Ce fut la Hollande qui réagit au XVII[e] siècle, et il n'y a pas lieu de s'en étonner. On a dit que les Hollandais étaient, à cette époque, les commissionnaires du monde et l'on sait que c'étaient leurs navires en effet qui effectuaient les transports maritimes pour beaucoup d'autres Etats. Ils s'efforcèrent de faire admettre la maxime nouvelle que le pavillon couvre les marchandises et obtinrent en faveur de ce système l'adhésion d'un grand nombre d'Etats, même la France et l'Angleterre, bien qu'en France l'Ordonnance de 1681, sous Louis XIV, eût fait revivre momentanément dans toute leur rigueur les principes sévères consacrés par les édits de François I[er] et de Henri II. Le traité de commerce et de navigation conclu en 1713 entre l'Angleterre et la France consacra nettement le principe que le pavillon couvre la marchandise et l'immunité de la marchandise ennemie sous pavillon neutre, mais, dans les guerres qui suivirent, ni l'un ni l'autre de ces deux pays ne se crut obligé de respecter cette règle, l'Angleterre se prévalant pour s'y soustraire, soit de ce que les traités comme les conventions n'engagent que les parties contractantes, soit de ce que de pareils traités sont rompus par une guerre survenant entre elles, et la France appliqua le plus souvent les règles du Consulat de la mer qui, sans déclarer confiscable le navire neutre lui-même à

raison de sa cargaison ennemie, ni la cargaison neutre à raison de son chargement sur un navire ennemi, comme l'avait fait parfois l'Angleterre, n'admettait nullement que le pavillon neutre pût immuniser la marchandise ennemie.

Les deux neutralités armées de 1780 et de 1800 adoptèrent comme on le sait la maxime " navires libres marchandises libres „ et le refus de l'Angleterre de la reconnaître fut un des griefs le plus souvent invoqués contre elle. L'histoire de ces deux ligues formées par les neutres pour faire reconnaître leurs droits a été trop complètement faite pour que nous jugions nécessaire de la refaire (1). La violence et le renouvellement incessant des guerres de la Révolution et de l'Empire n'autorisaient du reste pas l'espoir que les règles nouvelles, au triomphe desquelles visait la ligue armée des neutres, seraient respectées et elles ne le furent pas. La Grande Bretagne et la France rivalisèrent d'absence de tout scrupule dans leur superbe dédain des droits des neutres. La liberté de la mer ne fut plus pour eux qu'un mot vide de sens et, tandis que les ordres du Conseil et les Cours d'amirauté leur déniaient en Angleterre le droit de transporter d'autres produits que les produits de leur propre pays, les Conseils des prises en France déclaraient de bonne prise les marchandises provenant de la Grande Bretagne ou de ses possessions fussent-elles propriété neutre. On alla jusqu'à décréter que tout sujet neutre faisant partie des équipages des bâtiments de commerce ennemis serait traité comme pirate. Il est vrai qu'à plusieurs reprises se manifestèrent certaines velléités d'assurer, dans une certaine mesure du moins, le respect des droits de la neutralité, et Paul Fauchille rappelle que quand, le 9 novembre 1813, les Puissances unies contre Napoléon Ier proposèrent de réunir un Congrès pour traiter d'une paix générale continentale et maritime, l'empereur songea à soumettre aux délibérations du Congrès un projet de réforme en vue de la protection des Etats neutres. Ce projet avait en vue l'exemption de la saisie et de la capture pour la cargaison ennemie sous pavillon neutre,

(1) V. Nys, *op. cit.*, t. III, pp. 588 et suiv. et les auteurs qu'il cite.

et c'était le point le plus important, puisqu'on luttait depuis des siècles pour la consécration de cette immunité. Il tendait aussi à limiter la notion de la contrebande aux armes et aux munitions de guerre, à rendre plus rigoureuses les conditions du blocus. Mais, lors de la réunion du Congrès en février 1814, la Grande Bretagne refusa d'admettre toute discussion du Code maritime et ses alliés adhérèrent à sa manière de voir. On ne s'occupa pas davantage du droit de la guerre maritime lors du Congrès de Vienne en 1815 et ce ne fut qu'en 1856, à la suite de la guerre de Crimée qui avait mis en relief la différence des doctrines anglaise et française en cette matière, bien que les deux Puissances se fussent mises d'accord pour appliquer pendant la guerre de Crimée le principe de la protection de la marchandise ennemie sous pavillon neutre, que l'on songea à régler internationalement cette notion.

La Déclaration de Paris du 16 avril 1856 proclama les vrais principes et trancha définitivement la question en faveur de la neutralité. Les articles 2 et 3 de cette Déclaration portent expressément que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre, et que les marchandises neutres à l'exception de la contrebande de guerre ne sont pas sujettes à capture sous pavillon ennemi. Quarante et un Etats ont adhéré depuis longtemps à la Déclaration de Paris. Seuls les Etats-Unis, l'Espagne et le Mexique ont refusé au début d'y souscrire. Mais l'Espagne et le Mexique ne l'ont refusé qu'à raison de l'abolition de la course et ils ont déclaré vouloir en respecter les autres dispositions. D'ailleurs les règles de 1856 n'en ont pas moins été *appliquées* par l'Espagne et les Etats-Unis dans la guerre de 1898 comme elles l'ont été par la Russie et le Japon dans la guerre de 1908. Il y a plus, l'Espagne et le Mexique, qui avaient refusé leur adhésion à l'abolition de la course, ont déclaré à La Haye lors de la seconde Conférence de la Paix en 1907 qu'ils adhéraient entièrement à cette Déclaration. Quant aux Etats-Unis qui s'opposaient également à la suppression de la course, le seul

motif de leur opposition était qu'ils considéraient cette question comme inséparablement liée à celle de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie dans la guerre maritime; et leurs actes antérieurs, comme la règle qu'ils ont suivie après la Déclaration de Paris, prouvent clairement que la Grande République américaine est toujours et est restée attachée à ce double principe de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sous pavillon neutre et de l'inviolabilité de la propriété neutre sous pavillon ennemi (1).

1158. On doit donc considérer comme une règle désormais établie en droit international que, si la marchandise ennemie est sous pavillon neutre et à la condition bien entendu qu'elle ne constitue pas de la contrebande de guerre, elle doit être respectée et l'application de ce principe ne peut guère souffrir de difficulté en général. Il se peut toutefois que le navire neutre soit sujet à saisie comme portant d'autres marchandises constituant de la contrebande de guerre ou pour rupture de blocus, peut-être même à capture. Les deux cas doivent être examinés séparément. Lorsque le navire neutre est saisi comme transportant de la contrebande de guerre, il peut être confisqué aux termes de l'article 40 de la Déclaration de Londres, si cette contrebande forme, soit par sa valeur, soit par son poids, soit par son volume, soit par son fret, plus de la moitié de la cargaison. Mais, nous l'avons déjà fait remarquer, cette Déclaration n'a pas acquis jusqu'ici force de loi internationale ou de Convention internationale, à défaut d'avoir été ratifiée par les Puissances représentées dans la Conférence de Londres. On sait que cette ratification s'est heurtée contre les objections graves de l'Angleterre et que, si quelques-uns des Etats engagés dans la guerre mondiale actuelle ont commencé par annoncer l'intention d'observer néanmoins les règles tracées par la Déclaration de Londres, il ne semble nullement qu'ils s'y soient conformés effectivement. Ils n'y étaient du reste pas tenus, car la Déclaration de Londres sur ce point consti-

(1) *Actes et documents de la Conférence de 1907*, t. I, p. 234.

tuait incontestablement une innovation, précisément parce qu'elle consistait dans une transaction entre des systèmes très opposés. C'est ainsi que, d'après le *Manual* de l'Amirauté anglaise de 1888, le navire qui transporte de la contrebande n'est confisqué en général que si l'un et l'autre appartiennent au même propriétaire, que, d'après les lois allemande et danoise, il l'est seulement si toute la cargaison se compose de contrebande, qu'en Autriche il subit cette pénalité si la majeure partie est contrebande, en France si les trois quarts se composent de contrebande (1). Den Beer-Poortugael se trompe en ce qui concerne les règles suivies en Angleterre et aux Etats-Unis (2). Quoi qu'il en soit (et nous examinerons la question plus loin), si le navire neutre est capturé et confisqué pour transport de contrebande, la marchandise ennemie qui n'est pas contrebande ne peut être confisquée et elle doit être restituée à son propriétaire. Dans le cas où le navire neutre est saisi pour violation de blocus la capture et la confiscation du navire sont de règle, aux termes de l'article 21 de la Déclaration de Londres. Quant au chargement, il est également confisqué, " à moins qu'il soit prouvé qu'au moment où la marchandise a été embarquée le chargeur n'a connu ni pu connaître l'intention de violer le blocus „. Cette règle paraît assez conforme à la doctrine anglaise (3). Mais, d'après la doctrine anglaise mentionnée sans la critiquer, par Geffcken dans le *Manuel de Holtzendorff* (4), la consfication de la cargaison est en outre inévitable si le propriétaire du navire est en même temps le propriétaire de la cargaison. Toutefois, si cette pratique est approuvée par les jurisconsultes Anglais, les autorités continentales sont fort divisées. Nous n'examinerons pas ici dans quels cas exceptionnels la cargaison ennemie, trouvée sur un navire neutre qui a violé ou tenté de violer un blocus pourra ne pas être confisquée. Il sera possible qu'elle ne doive pas l'être puisque le navire et la

(1) Westlake, *op. cit.*, t. II, p. 291. — *Manuel de Holtzendorff*, t. IV, p. 730.
(2) Den Beer-Poortugael, *op. cit.*, p. 268.
(3) Westlake, *op. cit.*, t. II, p. 274.
(4) *Manuel de Holtzendorff*, t. IV, p. 770.

cargaison n'appartiennent pas, dans ce cas, au même propriétaire.

1159. Il pourra donc arriver fréquemment qu'en vertu du principe de l'immunité de la marchandise ennemie sur navire neutre, cette marchandise doive être restituée, même si le navire est confisqué pour transport de contrebande de guerre autre que la marchandise ennemie, très rarement qu'elle doive être restituée si le navire neutre est confisqué pour rupture de blocus. Mais que décider si le navire neutre n'est pas amené au siège de la juridiction des prises et est détruit? Aux termes de l'article 49 de la Déclaration de Londres, un navire neutre saisi par un bâtiment belligérant et qui *serait sujet à confiscation*, peut être détruit si l'observation de l'article 48 (qui défend en principe cette destruction) peut compromettre la sécurité du bâtiment de guerre et le succès des opérations dans lesquelles il est actuellement engagé. Même dans ce cas extrême la pratique et en général la doctrine anglaise ne l'admettent pas. Nous n'avons à examiner ici que les conséquences qui résultent de cette destruction en ce qui concerne la partie de la cargaison non sujette à confiscation. Il nous paraît logique qu'une indemnité soit payée aux propriétaires de celle-ci, quand même ce seraient des ennemis. Les mêmes questions peuvent surgir lorsqu'il s'agit de l'immunité aujourd'hui universellement reconnue de la marchandise neutre sous pavillon ennemi. Elle ne peut pas être confisquée, sauf évidemment le cas où elle serait contrebande de guerre, ou celui de violation de blocus. Donc, si le navire ennemi est capturé et conduit devant la Cour des prises, cette marchandise devra être restituée à son propriétaire neutre. Mais si l'accord n'existe pas sur le droit de destruction des navires neutres, même dans des cas de nécessité, il s'est établi au contraire sur le droit de destruction des navires ennemis dans ce cas extrême. Or dans le cas de nécessité l'on comprend celui où il est impossible au belligérant de conduire la prise dans un port de sa nation pour y être jugée. Le droit anglais qui n'admet pas

la destruction des navires neutres et qui enjoint au croiseur de relâcher purement et simplement la prise neutre au cas où il ne pourrait la faire conduire dans un port anglais (*Manuel des prises britannique*, n° 303) admet au contraire le droit de destruction des prises *ennemies* en cas d'impossibilité de conduire la prise dans un port britannique, tout en posant en règle qu'avant de couler le navire le croiseur doit recueillir à son bord officiers, matelots et passagers du bâtiment capturé. Mais si, dans ce cas, la destruction du navire ennemi est légitime, que devient la propriété neutre qu'il transporte. Elle n'échappe pas à la destruction. Mais y a-t-il lieu à indemnité au profit du propriétaire neutre? L'Institut de droit international semble bien l'admettre puisque, dans son règlement international des prises maritimes, tout en proclamant le droit de destruction des prises ennemies dans des cas de prétendue nécessité assez nombreux, trop nombreux peut-être, il ajoute : que le navire capteur doit mettre en sûreté les papiers de bord et les objets importants pour l'enquête judiciaire et *pour les réclamations des propriétaires de la cargaison, en dommages et intérêts* (1).

1160. Le cas s'est présenté en 1870. Un croiseur français le *Desaix* ayant brûlé deux navires allemands, le *Vorwaerts* et le *Leipzig*, parce qu'il était impossible de les conduire dans un port de France, les propriétaires neutres de ces marchandises réclamèrent une indemnité qui leur fut refusée par la Commission chargée de statuer sur la réclamation aux lieu et place du Conseil d'Etat. On peut résumer très brièvement les considérants de cette importante décision, plus rigoureuse, dit Charles Dupuis, que les instructions du ministre de la marine. Elle se fonde essentiellement sur ce que la destruction était un fait légitime de guerre, qui n'ouvre pas plus de droit à une indemnité aux neutres, lorsqu'ils en souffrent indirectement, que tout autre fait de guerre résultant de ce qu'ils se sont exposés au péril qui menace un belligérant.

(1) V. *Tableau général de l'Institut*, pp. 195 et suiv.

M. Kleen proteste cependant en termes énergiques contre cette décision (1). Il soutient que « la propriété des neutres ne saurait être l'objet des opérations de guerre et que le dommage qu'on leur causait ne suivait pas nécessairement de la saisie, puisqu'un navire et sa cargaison sont deux choses différentes. Tout au plus un croiseur peut-il, selon les usages de guerre jusqu'ici tolérés, brûler des biens *ennemis,* quand même un abus aussi barbare d'usages déjà condamnés par la civilisation moderne ne se rencontrerait plus guère et éveillerait une indignation générale „. Selon M. Kleen, le capteur aurait le devoir rigoureux de séparer l'objet ennemi qu'il ne peut détruire, et, s'il n'est pas en état de faire cette séparation, il doit s'abstenir de toute destruction. Cette solution serait assurément plus humaine et plus équitable. Malheureusement, il n'est pas plus admis dans la guerre terrestre que dans la guerre maritime, qu'un belligérant doive s'abstenir d'une opération de guerre légitime en elle-même, parce qu'elle pourrait causer du dommage à un neutre. Les dévastations qu'entraîne nécessairement le seul passage d'une armée belligérante sur le sol ennemi n'épargnent certainement pas les propriétés neutres, les destructions qu'elle peut être dans le cas de commettre volontairement sur le sol ennemi en cas de nécessités militaires, ne les épargnent pas davantage et un belligérant n'est point obligé de s'en abstenir par le seul motif qu'elles pourraient nuire à un neutre. Tout se réduit donc à la question de savoir si la destruction du navire ennemi est légitime et l'on admet en général qu'elle l'est dès qu'elle est nécessaire. Le neutre, dont la propriété a été inévitablement enveloppée dans cette destruction, n'a pas droit, à notre sens, à une indemnité dans la rigueur des principes. Il n'y aura droit que s'il est reconnu que la destruction n'était pas nécessaire et partant illégitime.

1161. Si, d'autre part, le navire détruit est un navire neutre, il semblerait que l'on doive trancher la question

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 213, note 1.

d'après les mêmes principes; mais il arrivera peut-être plus souvent que la réclamation du propriétaire de la cargaison doive être admise, le droit de destruction du capteur étant en général soumis à des conditions plus rigoureuses. Evidemment il faudra toujours examiner si la destruction était légitime ou si elle était illégitime. Mais, si elle était légitime, on ne voit pas trop, au premier abord, en vertu de quel principe de droit international le propriétaire même innocent de la cargaison ou d'une partie de la cargaison aurait droit à une indemnité, lorsque la destruction de celle-ci a été la conséquence inévitable de la destruction du navire. La Conférence de Londres a cependant admis ici en faveur du propriétaire des marchandises neutres embarquées sur un navire neutre des solutions plus favorables. L'article 53 de la Déclaration de Londres dispose que : “ Si des marchandises neutres, qui n'étaient pas susceptibles de confiscation, ont été détruites avec le navire, le propriétaire de ces marchandises a droit à une indemnité „. Or cet article suppose évidemment que la destruction a été légitime; car, si elle ne l'avait pas été, il y aurait lieu d'appliquer une disposition beaucoup plus rigoureuse, celle de l'article 51. On n'aurait pas même à examiner la validité de la capture et le capteur serait tenu d'indemniser tous les intéressés (1). On n'a donc pas accepté, pour ce cas, la thèse française que le dommage subi par les neutres, par suite d'un fait de guerre légitime, ne donne aucun droit à une indemnité. Peut-être la différence s'explique-t-elle par le fait que le neutre qui embarque des marchandises sur un navire belligérant sait ou doit savoir qu'elle y sera exposée à certains dangers, à des dangers plus grands que s'il les embarquait sur un navire neutre. Mais il n'en est pas moins vrai que l'on admet ainsi que la maxime d'après laquelle le neutre victime d'un fait de guerre légitime dirigé contre un belligérant, n'a droit à aucune indemnité est trop absolu et comporte des excep-

(1) V. au surplus les rapports de M. Louis Renault à la Conférence de Londres dans le *Recueil* de ses travaux, pp. 323 et 867. Il déclare formellement que le propriétaire des marchandises neutres non confiscables doit être en tout cas indemnisé.

tions. L'on peut même se demander si l'acte par lequel un croiseur belligérant s'empare d'un navire de commerce neutre est un fait de guerre dans le sens propre du mot, puisqu'il est dirigé contre un non-combattant ou plutôt encore contre l'*avoir* d'un non-combattant.

CHAPITRE VI

Du caractère ennemi.

1162. Après avoir exposé les principes généralement admis en ce qui concerne la liberté du navire neutre et la liberté de la cargaison neutre, nous sommes naturellement conduit à déterminer quand un navire peut être considéré comme neutre, et jouir des immunités résultant de la neutralité, quand une cargaison peut être considérée comme telle. Ces questions en apparence si simples ne sont pas sans présenter parfois de graves difficultés.

SECTION I

Caractère ennemi du navire. Neutralité du navire.

La Déclaration de Londres (chap. VI, *Du caractère ennemi,* art. 57) porte que le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon *qu'il a le droit* de porter. Cette disposition est claire mais incomplète comme on le verra plus loin. Il suffit de jeter un coup d'œil sur les diverses propositions en présence desquelles la Conférence s'est trouvée, pour se rendre compte des incertitudes de la doctrine et de la pratique des Etats jusqu'à la Déclaration de Londres. Les Etats-Unis n'ont pas exprimé leurs vues dans leur mémorandum, mais, parmi les autres Etats, six sur neuf : Allemagne, Autriche-Hongrie, Espagne, Italie, Pays-Bas et Russie, ont proposé de considérer le pavillon comme signe caractéristique de la nationalité. La Russie précise : c'est le pavillon que le navire a *le droit de porter.* Mais d'après quelle loi appréciera-t-on ce droit? L'Autriche-Hongrie, l'Espagne, l'Italie s'expliquent clairement : c'est d'après la loi du pays dont le navire a arboré le pavillon. Par opposi-

tion à la loi du pavillon, l'Angleterre propose nettement de considérer le *domicile* du propriétaire comme l'élément dominant pour décider si la propriété capturée est ennemie ou neutre; la France donne la préférence à la nationalité du propriétaire pour ce qui concerne la nature de la cargaison. Elle ne propose rien quant à la détermination de la nationalité du navire. Mais elle a soutenu le principe de la loi du pavillon. Le Japon suggère un système compliqué mais très favorable à l'attribution du caractère ennemi tant au navire qu'aux marchandises. On voit que les quelques Etats défavorables au *critérium* de pavillon ne s'accordaient guère; et il était dès lors probable que le pavillon l'emporterait comme caractéristique de la nationalité du navire. Il l'a emporté en effet. M. Louis Renault a constaté, dans ses rapports à la Commission et à la Conférence, que cela est conforme à la pratique commune la plus répandue. L'article 57 de la Déclaration ajoute cependant les mots : *qu'il a le droit de porter*, et telle est aussi l'opinion la plus générale. Il ne dit pas en termes exprès d'après quelle loi on jugera de ce droit. Mais, comme, on ne peut arborer le pavillon d'un Etat sans y être autorisé par celui-ci, il va de soi que c'est d'après la loi de cet Etat. Le rapport a du reste observé que cela s'entend naturellement du pavillon que le navire est en droit d'arborer conformément aux lois qui régissent le port de ce pavillon (1). Ainsi expliqué ce principe correspond exactement à la règle du § 25 du Règlement des prises, voté à Turin par l'Institut de droit international (2). Et telle est aussi la règle proposée par M. Kleen en ces termes : " Est neutre tout navire portant *de droit* le pavillon d'un Etat neutre, *conformément à sa législation* „. Comme il n'y avait d'opposants que l'Angleterre et le Japon, lesquels du reste n'ont guère insisté, le principe a triomphé facilement. Il est conforme à la pratique suivie par la plupart des Etats. En présence des divergences graves existant entre les législations, sur la question de savoir si et, dans quelle mesure, un

(1) *Actes de la Conférence*, p. 331.
(2) *Annuaire de l'Institut.*

navire doit appartenir à des nationaux d'un pays, pour être admis à arborer le pavillon de ce pays (1), il n'était guère possible d'adopter un autre système. Il serait sans doute très utile qu'une convention internationale générale vint uniformiser les conditions nécessaires pour que l'autorisation de porter le pavillon d'un Etat soit accordée à un navire. L'Institut de droit international l'a compris il y a longtemps déjà. En 1896, lors de la session de Venise, il a voté à la presque unanimité, sur le rapport de M. Asser et de Lord Reay, après une sérieuse discussion, un projet de convention sur cette matière (2). Il semble cependant qu'en présence de la diversité grande des législations, la Conférence de Londres n'ait pas espéré arriver à un accord et, en attendant, la seule règle à laquelle elle pût s'arrêter était bien celle qu'elle a adoptée.

1164. Mais pour qu'un croiseur qui rencontre un navire portant pavillon neutre puisse constater s'il a le droit de l'arborer, il faut nécessairement que ce navire soit muni de documents établissant qu'il y est autorisé, et les usages internationaux ont toujours exigé qu'ils le soient. Tous les Etats maritimes ont édicté des prescriptions, quant aux documents dont leurs navires doivent être munis, spécialement lorsqu'il s'agit de subministrer cette preuve. Malheureusement, ici encore, il existe une certaine diversité et, en présence de cette diversité, il faut nécessairement appliquer quant au mode de preuve du droit au pavillon, la même règle que quant aux conditions nécessaires pour que ce droit puisse être concédé. M. Kleen énumère très longuement les documents, appelés généralement papiers de bord (*shippaper*, *schiffspapiere*), dont les navires doivent être munis d'après

(1) D'après la législation allemande il faut que le navire appartienne à des nationaux. Il doit leur appartenir également d'après les législations des Etats-Unis, de l'Angleterre, du Brésil, de Norvège, de Portugal, de Russie, pour les deux tiers, et pour moitié au moins par beaucoup d'autres législations. La concession du droit de pavillon est en outre subordonnée souvent à des conditions très diverses suivant les pays.

(2) *Annuaire de 1896*, p. 261.

leur législation nationale, soit pour établir leur nationalité, soit dans un but de police ou d'hygiène. Dans un ouvrage général, nous ne pouvons donner ces détails et nous nous bornons à renvoyer à ce qu'en dit ce savant auteur (1). Le seul point sur lequel nous devions insister c'est que, si la modalité de la preuve est régie par les législations internes, il faut cependant toujours une double preuve, celle de l'existence du droit au pavillon, celle de l'identité du navire qui l'invoque, ce qui suppose des indications sur son nom, sa nature, ses dimensions, etc... Il est superflu de dire que les documents qui peuvent intéresser un belligérant sont ceux qui concernent la nationalité. Ceux qui sont avant tout relatifs à la nature et à la destination du chargement peuvent les intéresser cependant aussi, même la neutralité étant admise, au point de vue de la question de contrebande.

SECTION II

Caractère ennemi de la cargaison.

1165. La question de savoir quand la cargaison doit être considérée comme neutre a donné lieu à beaucoup plus de difficultés devant la Conférence de Londres et l'on peut dire que la solution qu'elle a adoptée n'est pas une solution. L'article 58 dit que “ le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminée par le *caractère neutre ou ennemi* de leur propriétaire. „ Mais comment se déterminera le caractère neutre ou ennemi du propriétaire? Est-ce d'après la nationalité de celui-ci, ou d'après son domicile comme on l'a toujours soutenu en Angleterre, tandis qu'en France on a donné la préférence à la nationalité? L'article ne le dit pas et c'est, comme le constate le rapport présenté à la Conférence par la Commission “ parce qu'il a été impossible d'arriver à une entente sur ce point „ (2). Ce qui en résulte c'est le maintien

(1) Kleen, t. II, pp. 80 et suiv.
(2) *Actes de la Conférence de Londres*, p. 370.

d'une situation fâcheuse au plus haut point et l'on se demande ce que devrait faire une Cour Internationale des Prises dans ces circonstances. Voici un belligérant qui saisit, sur un navire ennemi, une marchandise appartenant à un neutre mais à un neutre domicilié dans ce pays ennemi. La saisie sera valable d'après la doctrine et la pratique anglaises, nulle d'après la pratique et la doctrine françaises. Que fera la Cour internationale? Appliquera-t-elle les principes anglais si le capteur est Anglais? Mais pourquoi les appliquer de préférence aux principes français, ou aux principes allemands, si la marchandise saisie sur un navire ennemi allemand appartient à un Français domicilié en Allemagne? Un tribunal national des prises se tirerait d'affaire aisément. Il appliquerait sa propre loi. Mais un tribunal international?... Il est facile de dire qu'il appliquera, à défaut de conventions internationales, le droit international ou même les principes généraux de la justice et de l'équité, comme le prescrit l'article 7 de la Convention de La Haye sur l'établissement d'une Cour internationale des prises. En fait l'appréciation des règles du droit international et des exigences de la justice et de l'équité dépendra de la composition de la Cour.

1166. Il faut cependant rendre hommage à la Conférence. Elle a tout fait pour arriver à l'unanimité. Les discussions ont été sérieuses et approfondies. Elle n'y est point parvenue. Elle a du reste résolu d'autres questions qui présentaient une réelle importance. C'est ainsi qu'en admettant qu'une marchandise transportée par mer est considérée comme neutre ou ennemie, selon qu'elle est la propriété d'un neutre ou d'un ennemi, elle a maintenu incontestablement une règle très ancienne déjà consacrée par le Consulat de la mer, et s'est certainement conformée à l'esprit de la Déclaration de Paris ainsi que de la Convention de La Haye de 1907. C'est, semble-t-il, cette considération qui a déterminé sa décision (1). Elle se trouvait cependant en présence de pro-

(1) *Actes de la Conférence*, pp. 280 et 281.

positions très diverses que le Comité juridique a examinées avec un soin minutieux, tendant à déterminer le caractère de la marchandise soit d'après celui de l'expéditeur, soit d'après celui du destinataire, soit d'après celui du porteur de risques, et le Comité juridique nous paraît avoir très bien démontré, dans son lumineux rapport, que la substitution de ces notions nouvelles à une notion ancienne consacrée par les siècles ne présenterait pas d'avantages sérieux.

En somme, c'est ici le droit ancien qui a été maintenu. Et l'on a dû se résigner malheureusement à laisser subsister les divergences qu'il présente, en ce qui concerne l'adoption du critérium de la nationalité ou du domicile, pour déterminer le caractère ennemi ou neutre du propriétaire. A notre sens, celui de la nationalité, outre qu'il est adopté par la plupart des Etats, serait préférable. En faveur de la règle du domicile on a fait valoir qu'elle répond mieux au but de la capture et que, seule, elle permet d'atteindre le commerce de l'ennemi..., " car le commerce d'une personne, c'est le commerce du pays où il est fait „ (1). Ainsi s'exprime la Commission, dans son rapport à la Conférence, bien qu'elle semble plutôt favorable au principe de la nationalité qu'on base, dit-elle, sur des raisons identiques et parce qu'il atteindrait davantage la puissance commerciale de l'ennemi, le commerce de l'étranger apparaissant plutôt comme un élément de la richesse et de la prospérité de son propre pays. On fait valoir aussi en faveur de la règle du domicile, que le domicile est une question de fait, plus facile à déterminer que la nationalité, mais ceci nous semble une singulière illusion. S'il ne fallait apprécier la question et juger le débat que d'après l'intérêt qu'un belligérant aurait à adopter la règle du domicile, plutôt que celle de la nationalité, nous serions fort tenté de donner la préférence à la première, surtout si l'on entend par domicile en cette matière, comme le font souvent les Anglais, le centre des opérations commerciales. Mais l'intérêt ne suffit pas pour créer le droit vis-à-vis d'un neutre, c'est-à-dire d'une personne complètement étran-

(1) *Actes de la Conférence*, p. 331.

gère à la guerre. Il est absolument injuste de la dépouiller de son bien, sous prétexte qu'elle est domiciliée en pays ennemi, ce qui est son droit incontestable et ne constitue, de sa part, la violation d'aucun devoir. Comme le constate le memorandum soumis à la Conférence de Londres par le délégué de l'Autriche-Hongrie, la règle de la nationalité est adoptée par presque tous les Etats et presque tous les auteurs. Nous n'hésiterons pas à lui donner la préférence, *parce qu'elle est juste.*

1167. Il n'y a pas eu de difficulté sur l'adoption du principe établi par l'article 59 de la Déclaration de Londres que : « Si le caractère neutre de la marchandise trouvée à bord d'un navire ennemi n'est pas établi, la marchandise est présumée ennemie. » Cette présomption qui a toujours été admise se justifie par le fait qu'elle se trouve sous pavillon ennemi. Mais il se peut que la marchandise change de propriétaire, pendant le cours de l'expédition, avant d'arriver à destination. L'article 60 de la Déclaration de Londres ne prévoit qu'un cas : celui où elle était ennemie et où elle devient neutre par suite d'un transfert opéré en cours de route. On n'a pas cru nécessaire de prévoir un autre cas qui peut se présenter également, c'est celui où elle était propriété neutre au moment de l'expédition et devient propriété ennemie. C'est que ce cas ne présente à notre sens aucune difficulté, puisqu'aucun soupçon ne peut s'élever sur les intentions des parties. Le belligérant ne renoncera certainement pas à tirer parti de ce changement qui lui est favorable. Mais, si la marchandise ennemie au moment de l'expédition devient propriété neutre en cours de route, le belligérant doit-il tenir compte du transfert qui a produit ce résultat? Oui, dit l'article 60 alinéa 1er de la Déclaration de Londres, si le transfert a eu lieu avant l'ouverture des hostilités. Non, s'il a eu lieu après. « Le caractère ennemi de la marchandise chargée à bord d'un navire subsiste jusqu'à l'arrivée à destination nonobstant un transfert intervenu pendant le cours de l'expédition, *après l'ouverture des hostilités.* » D'où il

résulte que ce caractère ne subsiste pas s'il a eu lieu avant, bien entendu si, avant l'ouverture des hostilités, la marchandise a été transférée *à un neutre*.

1168. Ici surgit cependant la difficulté que l'on pourra toujours rencontrer, comme l'a fait observer avec raison M. Kriege, même en l'absence de transfert, si l'on admet que le caractère neutre doit dépendre de la question de savoir si la marchandise appartient à un neutre. Certaines législations font résulter la translation de la propriété du seul fait de la Convention qui la stipule, d'autres exigent la tradition. D'autres divergences peuvent exister sur le point de savoir si, dans tel cas donné, la marchandise peut être considérée comme propriété du neutre qui l'a acquise. Le Comité s'est demandé s'il conviendrait de saisir la Commission du conflit des lois qui parfois s'élèvera sur ce point. Il s'est prononcé pour la négative, et la Conférence l'a suivi. " Il y a là „ dit le Comité " une question spéciale de droit international privé, touchant à de nombreux intérêts commerciaux et qui ne paraît pas rentrer dans le programme de la Conférence (1) „. Rien n'est plus vrai au point de vue d'une méthode rigoureuse. Nous croyons cependant que la Conférence eût fait une œuvre utile en la tranchant *au point de vue de la question spéciale de droit international public* qu'elle avait à résoudre et qu'elle a résolue. Nous croyons qu'elle pouvait le faire, à raison de la gravité des intérêts sur lesquels elle devait statuer. " Jusqu'à présent lorsqu'un conflit de lois s'est présenté sur ces questions „ dit encore le Comité " les tribunaux ont appliqué, sinon leurs propres lois concernant le litige, du moins leurs propres principes sur la solution des lois „. Eh bien ! c'est précisément ce qui ne devrait pas être et ce qu'il aurait été facile d'éviter, en disant par exemple qu'à ce point de vue spécial la propriété sera ainsi transmise à partir du moment où la convention, en vertu de laquelle elle s'opère, aura acquis date certaine. Et cela serait parfaitement rationnel, parce qu'il s'agit

(1) *Actes de la Conférence de Londres*, p. 282.

avant tout de savoir si c'est un neutre ou un ennemi que la capture et la confiscation dépouilleraient de sa propriété. Or, à ce point de vue il est indifférent que la propriété doive déjà être considérée comme acquise dans la rigueur du droit, ou si son acquisition est certaine et doit nécessairement résulter ultérieurement de la Convention. Ajoutons toutefois qu'il y a, en matière de commerce maritime, certaines traditions *brevi manu* qui semblent de nature à faire disparaître la difficulté.

1169. L'alinéa 2 de l'article contient une disposition qui touche au droit international privé et qui atteste, il faut le dire, le soin extrême avec lequel la conférence de Londres s'est attachée à faire œuvre équitable et complète. " Toutefois si, antérieurement à la capture, un précédent propriétaire neutre exerce, en cas de faillite du propriétaire ennemi actuel, un droit de revendication légale sur la marchandise, celle-ci reprend son caractère neutre. (1) „ Ce droit de revendication rentre dans ce que l'on appelle en droit anglais le *stoppage in transitu*, c'est le droit qui appartient à tout expéditeur de marchandises destinées à être consignées, de contremander le *bill of lading*... et de recouvrer possession des marchandises en cours de route en tout temps, avant leur arrivée au port de destination. Seulement, d'après les lois de la guerre, ce droit ne peut être exercé qu'en cas de faillite imminente et confirmée par les événements subséquents du consignataire. L'effet de l'exercice de ce droit est d'après Halleck (2) d'exempter la propriété de la capture lorsque la consignation avait été faite originairement par un neutre à un ennemi, mais aussi de la soumettre à la capture si la consignation avait été faite par un ennemi

(1) M. Fusinato (*Actes*, p. 206) a exprimé la crainte que cette disposition ne donne lieu à des fraudes. M. Fromageot a fait ressortir que l'intervention judiciaire rendrait les abus difficiles et il a été convenu d'introduire dans le rapport une phrase qui établisse que la faillite ne devra pas être simulée, et qui, par conséquent, reconnaisse la compétence de la Cour des prises aussi sur ce point. C'est ce qui a été fait.

(2) Halleck, *op. cit.*, t. II, pp. 107 et suiv.

à un neutre, le propriétaire primitif rentrant dans ses droits dans l'un et dans l'autre cas. Celà est incontestablement très logique, mais l'article 60 alinéa 2 ne consacre qu'une des conséquences du système, celle favorable à l'exemption de capture. Malgré notre répugnance contre la capture, nous croyons que, si par l'exercice de droit de revendication la marchandise devenue propriété ennemie redevient propriété neutre et est exempte de capture et de confiscation, elle y devient logiquement sujette lorsque, par l'exercice de ce droit, elle cesse d'appartenir à un neutre et est redevenue propriété ennemie.

1170. La Conférence de Londres n'a point prévu un cas qui sera du reste vraisemblablement très rare, c'est celui où le propriétaire de la marchandise change de nationalité pendant que la marchandise est en cours de route. Le cas peut cependant se présenter. Il nous paraît logique que l'on ne tienne compte que de la nationalité existant au moment de la saisie. Il n'est guère admissible et il est probablement impossible qu'un acte aussi important qu'un changement de nationalité puisse être accompli dans le seul but de soustraire des marchandises à la saisie, et qu'il y ait pratiquement moyen de l'accomplir assez rapidement.

1171. En résumé les règles admises par la Conférence de Londres, en ce qui touche la détermination de la nature neutre ou ennemie de la cargaison ne semblent guère s'écarter des règles le plus généralement admises par les usages internationaux et par la doctrine. Il est probable que, dans les cas même où l'on ne pourrait s'en prévaloir comme conventionnellement obligatoires, les Etats belligérants et neutres s'inclineraient devant leur autorité doctrinale. Westlake mentionne cependant une règle anglo-américaine, en vertu de laquelle la possession du sol imprime au propriétaire de celui-ci le *caractère du pays; the character of the country*, pour autant qu'il s'agisse du produit d'une plantation, lorsque ce produit est transporté dans un autre pays,

quel que soit le lieu de résidence du propriétaire. “ La conséquence en est „, dit-il, “ que le produit des plantations d'une personne dans la colonie d'un ennemi, bien qu'expédiée en temps de paix, peut être considérée comme la propriété de l'ennemi. Ce produit est exempt de capture s'il est vendu à un ami (un allié ou un neutre), il y est sujet aussi longtemps qu'il appartient au propriétaire du sol „. Et Westlake invoque en ce sens une décision de Lord Stowell, dans l'affaire du Phœnix, où il est dit que c'est là une règle ancienne qui n'est plus sujette à discussion (1). M. Charles Dupuis, dans son ouvrage sur le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises (2), mentionne aussi ce système et cite un exemple classique de son application; celui *des trente barils de sucre de M. Bentzon*. On ne peut certainement exposer avec plus de clarté qu'il ne le fait les motifs sur lesquels repose cette conception que les autres Etats ignorent, et nous nous contenterons de renvoyer à son livre. Sa conclusion est que les effets de la doctrine anglaise, pour rigoureux qu'ils soient, “ s'expliquent par le but même de la guerre „, et il est clair en effet que si l'intérêt du belligérant suffit à justifier les atteintes au droit des neutres, cet intérêt peut exister. Mais nous ne saurions admettre qu'il en soit ainsi et cette conception spéciale du droit anglais n'a été ni défendue ni exposée devant la Conférence de Londres. Bien que l'Angleterre n'y ait pas *expressément* renoncé, il semble qu'il y ait dans cette attitude une adhésion implicite à la règle nouvelle qui proscrit certainement, comme le fait remarquer M. Charles Dupuis “ toute attribution du caractère ennemi soit à raison de l'origine de la marchandise (produits du sol ennemi), soit à raison de son incorporation dans le commerce ennemi, lorsque leur propriétaire est neutre „ (3). Au surplus ce n'est qu'en faisant violence au texte de la Déclaration de Paris que ces doctrines anglaises ont pu se maintenir si longtemps.

(1) Westlake, *op. cit.*, t. II, p. 174.
(2) *Op. cit.*, n° 139.
(3) Ch. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de La Haye et de Londres*, n° 72.

CHAPITRE VII

Transfert de pavillon.

1172. Après avoir exposé les caractères qui déterminent la neutralité d'un navire, la Conférence a dû nécessairement s'occuper du cas où un navire privé belligérant changerait de pavillon et se transformerait en navire neutre, soit pour échapper à une capture éventuelle par l'ennemi et pour bénéficier de l'immunité des navires neutres, soit sans aucune intention de ce genre. Il est évident au surplus que, quelle que soit l'intention dans laquelle un acte de ce genre est accompli, il aura toujours pour résultat, aussi longtemps que la saisie et la capture de la propriété privée ennemie dans la guerre maritime ne seront pas abolies, d'affaiblir les moyens d'action d'un belligérant contre son adversaire.

La doctrine et la pratique des nations ont toujours subordonné à certaines conditions la reconnaissance de la validité d'un transfert de pavillon ayant pour effet de transformer un navire de commerce belligérant en navire neutre, ce transfert ayant pour effet d'énerver la guerre au commerce, dans la guerre maritime. Mais, lorsque la Conférence de Londres se réunit, les Etats suivaient encore des règles très diverses. M. Charles Dupuis résume fort bien leurs divergences (1). La France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie et les Etats-Unis admettaient sans restriction la validité du transfert antérieur à l'ouverture des hostilités. La Grande-Bretagne, l'Espagne et le Japon exigeaient pour la validité du transfert opéré en prévision des hostilités la preuve que la cession avait été complète et de bonne foi. L'Allemagne, la France et la Russie déclaraient nul le transfert de pavillon postérieur à l'ouverture des hostilités. Les autres Puissances admettaient la validité de ces transferts, ou bien sans conditions (?) ou bien sous conditions. La Grande-

(1) Charles Dupuis, *op. cit.* (1911), n° 62.

Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique exigeaient également " la bonne foi „ mais ne l'entendaient pas de la même manière. Pour les Etats-Unis la bonne foi existerait si la convention relative au transfert était sincère et définitive et ne comportait rien de fictif ou d'irrégulier. Pour la Grande-Bretagne, la bonne foi supposait l'absence, parmi les motifs du transfert, de l'intention de soustraire le navire à l'effet du droit de capture „.

1173. L'accord se fit, comme l'observe très bien M. Dupuis, à l'ouvrage duquel nous renvoyons pour les détails, en écartant les solutions absolues. Le système français était assurément le plus simple, mais les solutions les plus simples ne sont pas toujours les plus justes, et la vraie justice, la vraie équité ne vit que de distinctions. Le système de la Déclaration de Londres est un système transactionnel qui combine assez heureusement les divers systèmes en vigueur, sauf certaines réserves cependant. L'article 58 s'occupe des transferts sous pavillon neutre effectués avant l'ouverture des hostilités. D'après la doctrine et la pratique françaises, ce transfert était toujours valable. Il ne l'est pas toujours d'après la Déclaration de Londres bien qu'il le soit en principes. L'article 55 alinéa 1 porte : " Le transfert sous pavillon neutre d'un navire ennemi, effectué avant l'ouverture des hostilités, *est valable*, à moins qu'il ne soit établi que ce transfert a été effectué, en vue d'éluder les conséquences qn'entraîne le caractère du navire ennemi... „ c'est-à-dire la saisie et la capture. D'où il suit que l'on considère cette intention comme caractérisque de la mauvaise foi ; mais c'est au belligérant en règle, à prouver que cette intention existe. S'il le prouve la capture est justifiée. Nous préférons de beaucoup le système français d'après lequel le transfert opéré avant l'ouverture des hostilités est toujours valable, bien entendu à la condition qu'il soit sérieux et non pas purement fictif. Aussi longtemps que les hostilités ne sont pas ouvertes, pourquoi priverait-on les ressortissants d'un futur belligérant du droit de se défaire d'un bien qui

serait exposé aux entreprises de l'ennemi? La guerre, l'état de guerre n'existe pas. En vendant son navire à un neutre pour éviter qu'en cas de guerre venant à éclater il ne soit saisi et capturé par les croiseurs ennemis, le ressortissant d'un futur Etat belligérant accomplit un acte parfaitement légitime, il l'accomplit dans la plénitude de ses droits. L'intention dans laquelle il l'accomplit est absolument irréprochable. Considérer cela comme de la mauvaise foi constitue un intolérable abus surtout si l'aliénation a été faite avant tout acte d'hostilité. La doctrine et la pratique américaines ne considèrent pas une pareille intention comme caractérisant la mauvaise foi et rendant le navire sujet à capture, même quand il s'agit d'une aliénation faite *après l'ouverture des hostilités*. Mais si l'aliénation se produit avant, si elle est sérieuse, réelle, la considérer comme nulle à raison de cette intention parfaitement légitime est chose inadmissible, d'autant plus inadmissible que l'on ne se préoccupe pas de l'intérêt et des droits du neutre qui est partie dans la vente, et que l'on n'exige pas même qu'il y ait collusion de sa part.

Le second alinéa de l'article 55 vient encore aggraver la portée du premier. Cette intention criminelle au premier chef est présumée sauf preuve contraire " si *l'acte de transfert ne se trouve pas* à bord alors que le navire a perdu sa nationalité belligérante moins de 60 jours avant l'ouverture des hostilités... „. Le fait que l'acte de transfert ne se trouve pas à bord ne paraît guère de nature à rendre le transfert suspect, au point de vue de l'intention de faire échapper le navire à la saisie. Il pourrait seulement faire naître des doutes sur la sincérité et la réalité du transfert; mais s'il n'en existe pas, si le transfert est bien réel, c'est surtout quand il aura été opéré pour faire échapper le navire à la saisie et à la capture que l'acte de transfert se trouvera à bord et, s'il n'y est pas, on devrait plutôt présumer que le transfert n'a point été opéré dans cette intention prétendûment criminelle. La vérité est que le transfert ne devrait rester sans effet que s'il est fictif, lorsqu'il a eu lieu avant la guerre, avant les hostilités.

A la présomption sauf preuve contraire contre l'auteur du transfert établie par le deuxième alinéa de notre article succède heureusement une présomption absolue en sa faveur, présomption qui agira même si l'acte de transfert ne se trouve pas à bord et le fait que cet acte ne se trouve pas à bord a pour seule sanction que la saisie du navire ne peut dans ce cas donner lieu à des dommages-intérêts. C'est lorsque le transfert a été effectué plus de trente jours avant l'ouverture des hostilités. “ Il y a présomption *absolue* de validité d'un transfert effectué plus de trente jours avant l'ouverture des hostilités, s'il est absolu, complet, conforme à la législation des pays intéressés, et s'il a cet effet que le contrôle du navire et le bénéfice de son emploi ne restent pas entre les mêmes mains qu'avant le transfert. Toutefois, si le navire a perdu la nationalité belligérante moins de soixante jours avant l'ouverture des hostilités et si l'acte de transfert ne se trouve pas à bord, la *saisie* du navire ne pourra donner lieu à des dommages-intérêts. „ Dans ce dernier alinéa on prévoit évidemment le cas où la *saisie*, c'est-à-dire, la prise de possession du navire n'a pas été suivie de capture, d'adjudication par la Cour des prises. L'absence de l'acte de transfert à bord a donné lieu provisoirement à des soupçons et, bien que le navire ne soit pas condamné, le saisissant ne sera point passible des dommages-intérêts. Cela se conçoit. Mais ce qu'il importe de remarquer c'est qu'en vertu de l'alinéa précédent, dès que le transfert a été effectué plus de 30 jours (bien que moins de soixante jours) avant l'ouverture des hostilités, on ne peut plus l'attaquer du tout, même en prouvant que le transfert aurait été opéré pour faire échapper le navire à la saisie, s'il est absolu, complet, etc..., *puisque dans ce cas il y a présomption absolue de validité*. La preuve de cette mauvaise foi spéciale et qui consiste dans le but du transfert, est exclue, et cette exclusion doit sans nul doute être approuvée. A notre sens cette preuve devrait toujours être exclue. Jamais le fait de vendre des navires à un neutre dans l'intention même avouée de les faire échapper à la saisie, en prévision d'une

guerre éventuelle, ne devrait être considéré comme illégitime et justifiant la capture.

1174. En ce qui touche le transfert de pavillon accompli après l'ouverture des hostilités, le système de la Déclaration de Londres est moins rigoureux que la pratique française, qui est aussi celle de l'Allemagne et de la Russie et se rapproche de celle de la Grande-Bretagne. Elle exige la bonne foi et la bonne foi n'implique pas seulement, d'après elle, la réalité et la sincérité du transfert, comme pour les Etats-Unis, mais l'absence d'intention de faire échapper le navire à la saisie. Voici en effet la disposition de l'article 56 : " Le transfert sous pavillon neutre d'un navire ennemi, effectué après l'ouverture des hostilités, est nul ; à moins qu'il soit établi que ce transfert n'a pas été effectué en vue d'éluder les conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi. „

Toutefois il y a présomption absolue de nullité :

1° Si le transfert a été effectué pendant que le navire est en voyage ou dans un port bloqué;

2° S'il y a faculté de reméré ou de retour;

3° Si les conditions auxquelles est soumis le droit de pavillon, d'après la législation du pavillon arboré n'ont pas été observées.

Il résulte de cet article que, dans les cas ordinaires, en l'absence de l'une des circonstances énumérées dans la dernière partie de l'article il n'y a de présomption de nullité que sauf preuve contraire, sauf à fournir la preuve que ce transfert n'a pas été effectué en vue d'éluder les conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi. Le fait d'annuler le transfert, lorsqu'il a été opéré dans cette intention après l'ouverture des hostilités, n'est certes pas aussi choquant que lorsqu'il a été opéré avant. Mais il est fort rigoureux d'imposer à celui qui est accusé de cette intention la preuve qu'elle n'existe pas, preuve négative qu'il sera en général difficile de subministrer. Le rapport général fait à la Conférence navale par Louis Renault donne cependant

comme exemple un cas dans lequel cette preuve pourrait être fournie, c'est celui où le transfert résulte d'une transmission héréditaire. Il se peut qu'il en soit ainsi également en cas de vente forcée, surtout lorsque, d'après la législation reconnue applicable aux effets du contrat, le fait seul de la convention entraîne translation de propriété sans que la tradition soit nécessaire. Mais il peut très bien arriver cependant, qu'à part ces cas spéciaux où l'absence de l'intention que l'on incrimine est manifeste, le transfert s'explique de part et d'autre, de la part du cédant comme du cessionnaire, par des circonstances indépendantes de cette intention et il paraît dur de leur imposer une preuve négative. Ce qui est plus dur encore c'est d'exclure la preuve contraire, la preuve de l'inexistence de l'intention dont il s'agit à raison du fait que le navire est en voyage ou dans un port bloqué, comme le fait notre article. Cette intention est impossible si le navire est devenu la propriété du neutre par voie de transmission héréditaire pendant qu'il était en voyage ou dans un port bloqué. Quant aux cas visés au 2° et au 3° la disposition se justifie à notre avis complètement. L'existence de la faculté de reméré ou de retour jette des doutes sérieux sur la sincérité, sur la réalité même du transfert et, si les conditions requises pour que le navire puisse arborer le pavillon neutre ne sont pas remplies il n'y a évidemment pas lieu de tenir compte du transfert sous pavillon neutre.

1175. En somme, quand on examine dans leur ensemble les dispositions de la Déclaration de Londres sur cette importante matière, il semble que celles relatives au transfert accompli après l'ouverture des hostilités soient satisfaisantes sous les quelques réserves indiquées, tandis que celles concernant le transfert antérieur aux hostilités ne le sont nullement. La Conférence navale s'est trop inspirée de l'intérêt des belligérants. Elle s'est trop inspirée de l'idée qu'il faut assurer d'avance, et même avant que les hostilités n'aient commencé, à cette guerre au commerce que beau-

coup regrettent et voudraient voir supprimer, son libre jeu et une pleine efficacité, comme si c'était une chose sacro-sainte qu'il faudrait absolument garantir même pendant la paix contre tout ce qui pourrait en atténuer les effets désastreux. Qui peut dire cependant auquel des belligérants elle fera le plus de mal? La guerre mondiale a dissipé, nous l'avons déjà dit, bien des illusions. C'est en Angleterre que se sont toujours trouvés les champions les plus ardents de la capture de la propriété privée ennemie dans la guerre maritime et l'on peut dire des auteurs anglais bien rares qui ont préconisé, comme Sir John Macdonell, l'inviolabilité de la propriété privée ennemie dans la guerre maritime comme dans la guerre terrestre qu'ils ont été *vox clamans in deserto*. N'a-t-on pas vu cependant l'énorme flotte commerciale anglaise menacée d'une destruction presque complète dans la guerre abominable qui vient de finir? Et qui sait ce que nous réserve l'avenir? N'est-il pas vrai aussi que l'engloutissement de richesses énormes dans une mer insatiable pendant tout le cours de cette longue guerre a été un désastre pour l'humanité toute entière? La Conférence de Londres nous paraît donc avoir trop sacrifié au désir d'assurer à cette guerre son maximum d'efficacité. Mais elle n'en aura pas moins fait provisoirement œuvre utile au fonctionnement éventuel d'une Cour des prises internationale en substituant dans la matière qui nous occupe, des règles communes à l'infinie diversité des règles anciennes. Aussi longtemps qu'elle ne sera pas ratifiée par tous les Etats, et elle n'a désormais plus de chance de l'être, la Cour se trouvera devant une tâche pour ainsi dire impossible à moins qu'elle ne statue, dans tous les cas, suivant les règles adoptées par la législation de l'Etat saisissant. Mais pourquoi? L'on se demande pourquoi cette préférence? Ce n'est d'ailleurs pas ce que l'on propose. Une Cour internationale des prises ne présentera dans ce cas aucun avantage sur les tribunaux nationaux ou les Cours nationales des prises, si ce n'est qu'elle offrira des garanties plus sérieuses quant à l'application juste et intègre des règles

admises par l'Etat capteur. Cet avantage n'est certes pas négligeable, mais il est insuffisant et c'est pour ce motif que l'ona tenté d'établir des règles uniformes.

1176. Lorsque l'on compare les dispositions de la Déclaration de Londres avec les paragraphes 26 et suivants du *Projet de Règlement des Prises maritimes* arrêté par l'Institut de droit international dans sa session de Heidelberg en 1887, sous la présidence de l'éminent jurisconsulte Allemand Bulmerincq, on constate que celui-ci est infiniment moins rigoureux. Aucune de ses dispositions notamment ne permet de considérer comme nul un transfert de pavillon opéré avant les hostilités. Ni dans la Commission spéciale réunie à Wiesbaden, ni lors des communications faites aux divers membres de l'Institut, ni dans les séances plénières de 1882 à Turin, et de 1887 à Heidelberg, il ne s'est élevé une seule voix pour proposer qu'un transfert de pavillon fait avant les hostilités pût être critiqué ou annulé et cependant les membres, les plus éminents de l'Institut, qui tous s'étaient fait un nom dans la science du droit international ont pris part aux discussions, soit dans ces deux réunions soit dans la commission spéciale (1). On est vraiment surpris que ce principe ait été admis si facilement par la Conférence navale de Londres, bien qu'il méconnaisse assez gravement les droits des neutres. Cela s'explique cependant. Il n'y avait d'autres Etats représentés à la Conférence de Londres que les grandes Puissances maritimes. Les petits Etats destinés par leur faiblesse à rester le plus souvent neutres n'y figuraient point. et n'y comptaient aucun défen-

(1) Nous nous bornerons à mentionner quelques noms :
Allemagne et Autriche-Hongrie : Bluntschli, de Bulmerincq, Geffcken, Gessner, Lueder, Marquadsen, Neumann et Perels.
Angleterre : Hall, Holland, Barclay, Sir Travers Twiss, Westlake.
Belgique : Arntz, de Laveleye, Nys, Rolin-Jaequemyns.
France : Clunet, Lehr, Lyon-Caen, de Montluc, Pradier-Fodéré.
Italie : Brasã, Mancini, Esperson, Pierantoni, Sacerdoti.
Etats-Unis : Dudley Fuld.
Russie : de Martens, Kamarowsky.
Suisse : d'Orella, Moynier, Rivier, etc.

seur de leurs intérêts, sauf la Hollande; et les Puissances maritimes avaient choisi comme représentants non seulement des jurisconsultes mais des officiers de marine. Il était assez naturel qu'une pareille assemblée, ayant à déterminer ce que des Etats belligérants pourraient faire en temps de guerre, fût portée à étendre plutôt qu'à restreindre leurs moyens d'action, et spécialement cette guerre au commerce que la plupart des militaires considèrent conmme indispensable pour qu'une guerre maritime puisse être menée victorieusement et terminée promptement (??). Fâcheuse illusion que la guerre mondiale aura fait tomber comme tant d'autres.

CHAPITRE VIII

Des règles qui régissent le blocus.

1177. Le blocus de guerre, qu'il y a lieu de distinguer du blocus auquel on recourt comme moyen de contrainte en vue d'empêcher et de prévenir la guerre, c'est la suppression pendant la guerre de toute communication entre les côtes ou les ports d'un Etat et la pleine mer, suppression établie et maintenue par les forces de son adversaire. Cette définition fort simple résulte implicitement de l'article premier de la Déclaration de Londres : " Le blocus doit être limité aux ports et aux côtes de l'ennemi ou *occupés par lui* „. L'article en question précise cependant un point important. Les ports *occupés* par l'ennemi peuvent également être bloqués. Ce sont des ports de l'ennemi dans le sens large du mot. Mais il est certain qu'il est absolument contraire au droit international de bloquer des ports neutres. Jamais pareil blocus n'a été admis. A plus forte raison devrait-il être rigoureusement interdit à un belligérant de semer certaines régions maritimes de mines de contact, qu'elles soient amarrées ou flottantes, et les secondes ne sont pas les plus dangereuses parce que l'on peut les apercevoir à la surface, tandis que les premières peuvent être et sont placées de manière à rester à un mètre environ en-dessous. Nous avons vu que le règlement si défectueux de la Conférence de 1907 l'admet cependant, et les belligérants, dans la guerre actuelle, ne se sont pas fait faute d'user de ce droit et d'en abuser, sans qu'ils en eussent besoin pour maintenir le blocus mais uniquement pour entraver la navigation de l'adversaire. Les navires de commerce neutres aussi bien que les navires des belligérants se sont vu fermer ainsi des régions maritimes assez étendues

(1) *Actes de la Conférence de Londres*, p. 362.

ou n'ont plus pu s'y aventurer qu'au risque d'une perte complète. Innombrables sont les navires neutres, les navires norvégiens surtout, qui ont péri pour s'être heurtés contre des mines sous-marines ou pour avoir été torpillés par des sous-marins agissant avec la même brutalité. Il est vrai que, aux termes de l'article 3 de la Convention de 1907 sur les mines sous-marines, les belligérants doivent prendre toutes les précautions *possibles* pour la sécurité de la navigation pacifique, qu'ils doivent pourvoir *dans la mesure* du possible à ce que ces mines deviennent inoffensives après un temps limité, (qu'est-ce qu'on appelle un temps limité?) que le belligérant doit les surveiller et qu'aussitôt qu'elles cessent de l'être, on doit signaler les régions dangereuses par un avis à la navigation, *aussitôt que les exigences militaires le permettront;* car les exigences militaires sont la loi suprême placée au-dessus des intérêts et des droits les plus évidents des neutres. Mais des désastres multipliés ont montré combien ces précautions sont illusoires. Il n'est cependant pas question, dans ce cas, de la violation d'un blocus.

1178. L'article 2 de la Déclaration de Londres reproduit simplement une disposition de la Déclaration de Paris de 1856, notamment la règle que le blocus, pour être obligatoire “ doit être effectif, c'est-à dire maintenu par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi „ et l'article 3 ajoute que “ la question de savoir si le blocus est effectif est une question de fait. Un peu de précision eût certainement été désirable. Quand doit-on admettre que le blocus est *maintenu* par une force suffisante pour *interdire réellement l'accès du littoral ennemi?* Peut-être la Conférence de Londres a-t-elle agi sagement en se bornant à dire que c'est une question de fait. Mais, à notre sens, il eût été utile de donner aux juges, même à un juge international sur l'équité duquel on pourra compter avec plus de certitude, une direction. Le fait qu'un briseur de blocus aura passé avec succès ne suffit certes pas pour que l'on puisse dire que le blocus n'était pas effectif. Et l'on ne

peut exiger, à notre époque surtout, que le blocus soit maintenu par des vaisseaux stationnaires, ainsi que le fait remarquer M. Ch. Dupuis (1). Ils offriraient vraiment une proie trop facile à l'ennemi. Lawrence nous paraît avoir donné une formule assez exacte en disant que : ce qu'exige le droit international, c'est que la tentative d'entrer ou de sortir expose à un danger manifeste et pressant (2). Malheureusement, à la différence des Français, les Anglais admettent facilement, comme le fait remarquer M. Charles Dupuis, que le danger soit manifeste et pressant, et il cite ce fait que, pendant la guerre de Sécession américaine, ils ont considéré comme effectif le blocus ordonné par le cabinet de Washington bien qu'il s'étendit à 3,500 kilomètres des côtes. Nous avons lieu de croire cependant qu'il y avait des navires beaucoup plus près. Hall dit que, pendant la guerre civile américaine, le blocus de Charleston était habituellement maintenu par divers navires dont un était *off the bar* (?) entre les deux principaux canaux et accès, tandis que deux ou trois autres croisaient à distance de signal. Mais il mentionne le blocus de Riga pendant la guerre de Crimée, maintenu à 120 milles de distance de la ville par un navire stationnant dans le Lyser Ort, un canal de trois-milles de largeur qui seul donne entrée dans le golfe (3). En somme, la seule chose que la Déclaration de Londres eût pu ajouter, et, en le faisant, elle n'aurait rien décidé de contraire à la doctrine anglaise, c'est que pour être effectif le blocus doit être tel qu'aucun navire ne puisse tenter de le rompre sans courir le plus grand danger d'être capturé. La Cour d'appel présidée par Sir William Grant s'est même exprimée en des termes plus énergiques dans l'affaire de la Nancy, en décidant en substance que le devoir du bloqueur est de maintenir une force suffisante pour faire respecter le blocus, et qu'il ne peut y parvenir qu'en maintenant un certain nombre de navires en différents endroits, communiquant l'un avec

(1) *Op. cit.*, 1899, n° 173.
(2) *Op. cit.*, § 272.
(3) Hall, *op. cit.*, § 260, p. 726.

l'autre de manière à intercepter *tous les vaisseaux* qui tenteraient de pénétrer dans les ports de l'île bloquée (1). C'est évidemment excessif. “ Juridiquement „ dit Despagnet, “ tout dépend du point de savoir si un navire voulant forcer le blocus s'expose à un danger sérieux (2) „. Peut-être la Conférence de Londres aurait-elle pu reproduire cette formule si simple. La question de l'effectivité du blocus n'en restera pas moins une question de fait, mais au moins y aurait-il une ligne directrice un peu plus précise.

1179. La question de la légitimité du blocus maritime a été beaucoup discutée et elle prête à la discussion, bien que d'énergiques défenseurs des droits des neutres, tel Hautefeuille, l'aient admise sans hésitation par des arguments d'ailleurs fort peu concluants. Nous ne nous étendrons pas sur ce point, nous étant amplement expliqué à ce sujet. Quelque opinion que l'on en ait, les temps ne sont certainement pas mûrs pour réclamer l'abolition de ce moyen de guerre d'ailleurs très ancien et toujours maintenu à travers les siècles. Cela ne nous empêche pas de constater que le blocus implique pour le neutre l'abstention du droit qu'il possède, dans la rigueur des principes, de naviguer librement, de commercer avec chacun des belligérants, et cette abstention implique une faveur, un avantage fait à son adversaire, lequel sera en réalité presque toujours le plus fort. Cela n'est certainement pas très conforme à la notion idéale de la neutralité.

1180. Le droit de blocus est donc un droit conventionnel, artificiel et c'est la raison pour laquelle le jurisconsulte doit en général se borner à constater comment il a été édifié et construit, ainsi que les conditions auxquelles il a été soumis, soit par les coutumes, soit par des conventions formelles. Nous avons déjà indiqué l'une de ces conditions. Le blocus doit être effectif. Plus de blocus sur papier, de

(1) Westlake, *op. cit.*, t. II, p. 265.
(2) Despagnet, *op. cit.*, n° 628.

blocus de cabinet, de blocus fictif, comme on en a vu fréquemment des exemples dans l'histoire (1). Or nous savons désormais ce que comporte un blocus effectif. Cette prescription rend impossible des actes aussi arbitraires que ceux dont l'histoire nous offre des exemples et qui étaient de nature à entraver dans une mesure inouie le commerce des neutres.

1181. L'article 2 de la huitième Convention de La Haye sur les mines sous-marines dispose, nous l'avons vu, qu'il est interdit de placer des mines sous-marines de contact devant les ports et côtes de l'adversaire dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce. En réalité cette disposition se rattache à la matière du blocus et, bien que la Déclaration de Londres ne la reproduise pas, il est bien certain que la Conférence de Londres n'a pas entendu abroger cette interdiction. Elle ne l'aurait guère pu du reste, puisqu'elle ne comportait de convention qu'entre les grandes Puissances maritimes. Or, le blocus ayant précisément pour objet d'intercepter la navigation de commerce, il en résulte à notre sens qu'un blocus ne peut être établi et assuré par des mines sous-marines. Il ne semble pas, il est vrai, que telle ait été la pensée des auteurs de la disposition. Les mots *blocus de commerce* qui figuraient dans le texte primitif en ont même été rayés et remplacés par les termes : *dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce*. Mais la disposition, telle qu'elle est formulée, conduit nécessairement à la conclusion que nous avons signalée, qu'on le veuille ou non. Au surplus, lorsqu'on lit avec attention les rapports et discussions, fort confus en cette matière, on constate que la préoccupation de certains orateurs a été de ne pas exclure l'emploi des mines comme moyens de pro-

(1) Les auteurs mentionnent, entre autres, le blocus de tous les ports d'Espagne et de France, édicté par la Grande-Bretagne en 1775 et qui fut une des causes de la première neutralité armée de 1780, le blocus décrété par un *order in council*, le 16 mai 1806, de tous les ports, toutes les côtes, depuis l'Elbe jusqu'à Brest, auquel répondit le fameux blocus continental inauguré par le décret de Berlin du 21 novembre 1906.

tection pour les navires dont la mission est d'intercepter la navigation de commerce ou d'assurer un blocus (1). A notre sens un blocus maritime doit être établi de telle manière que les neutres puissent s'assurer de son effectivité et, pour qu'ils puissent avoir leurs apaisements à cette égard il faut que le blocus ne soit pas seulement assuré par des mines sous-marines ni même par des bateaux sous-marins. Il faut qu'il le soit par des navires de surface. Sinon il serait par trop facile d'éluder la règle fondamentale que le blocus doit être effectif, sans que les neutres aient un moyen quelconque de constater la fraude.

1182. L'article 4 de la Déclaration de Londres dispose que : " Le blocus n'est pas considéré comme levé si, par suite du mauvais temps, les forces bloquantes se sont *momentanément* éloignées. „ Il a résolu ainsi une question controversée. Le rapport de M. Louis Renault ajoute que cet article doit être considéré comme limitatif, en ce sens que le mauvais temps est le seul cas de force majeure qui puisse être allégué. Si, par tout autre motif, par exemple par suite de l'approche des forces ennemies, les navires chargés de maintenir le blocus s'éloignent et s'ils reviennent ensuite, c'est un nouveau blocus et il faut observer les formalités prescrites pour son établissement articles 12 *in fine* et 13. La pratique anglaise est conforme, et elle a notamment appliqué ce principe lors du blocus de Charleston, que l'intervention des forces navales du Sud a interrompu lors de la guerre civile américaine. Il en est à plus forte raison ainsi, lorsque les forces qui maintiennent le blocus s'éloignent volontairement.

1183. L'article 5 est ainsi conçu : " Le blocus doit être impartialement appliqué aux divers pavillons. „ C'est une règle qui semble s'imposer comme corollaire de l'obligation d'impartialité des neutres vis-à-vis des belligérants. Il est irrationnel et injuste qu'ils se montrent plus exigeants vis-

(1) V. toutefois Westlake, *op. cit.*, t. II, p. 312.

à-vis d'un Etat neutre que vis-à-vis d'un autre. Les auteurs enseignaient déjà cette règle antérieurement à la Déclaration de Londres (1). Bonfils va jusqu'à dire que, si une atténuation était accordée à un neutre sans l'être à d'autres, le blocus cesserait d'être obligatoire. Cela nous paraît excessif. Il faudrait tout au moins qu'avant de s'en considérer comme dégagés les Etats neutres, victimes de ces préférences, fissent des réclamations diplomatiques. Mais, des termes très généraux de l'article il nous paraît résulter également que le blocus applicable *à tous les pavillons* doit l'être également au pavillon du belligérant qui l'établit et de ses alliés. " Un pays bloquant ne peut pas „, dit Despagnet, " maintenir pour ses nationaux les relations avec les lieux bloqués, quand il les interdit aux neutres. „ Ce serait aller contre l'objet même du blocus et en outre favoriser son propre commerce aux dépens de celui des neutres. Bonfils, en affirmant la même règle et en s'appuyant sur l'autorité de Travers Twiss, signale le fait que plusieurs Etats n'ont pas observé cette règle au commencement du XIXe siècle, notamment l'Angleterre.

1184. L'article 6 dispose que " le commandant de la force bloquante peut accorder à des navires de guerre la permission d'entrer dans le port bloqué et d'en sortir ultérieurement. „ Il s'agit, bien entendu, de navires de guerre neutres, comme le dit expressément le rapport à la Conférence (2). Pour les autres la question ne peut du reste pas s'élever. Le rapport ajoute qu'il n'est pas obligé d'accorder cette autorisation, ce qui résulte suffisamment du texte, que c'est affaire de pure courtoisie. Mais il dit de plus, et ceci n'est pas inutile, que, s'il a laissé passer un navire de guerre, il n'est pas obligé de laisser passer tous les navires de guerre qui se présenteront. On objecterait en vain que cela n'est pas conforme à son devoir d'impartialité, car il ne peut résulter de cette admission aucun avantage matériel pour un navire de

(1) V. entre autres Bonfils, *op. cit.*, n° 1656.
(2) *Actes et documents*, p. 346.

guerre et le commandant des forces bloquantes doit être laissé maître, comme l'observe le rapport, de juger s'il lui est possible d'être courtois, sans rien sacrifier de ses intérêts militaires, cette admission ne pouvant avoir les mêmes conséquences pendant toutes les phases du blocus.

1185. *Admission en cas de détresse.* — “ Un navire neutre, en cas de détresse constatée par une autorité des forces bloquantes, peut pénétrer dans la localité bloquée et en sortir ultérieurement, à la condition de n'y avoir laissé ni pris aucun chargement. „ Tel est le texte de l'article 7. Le rapport cite comme exemple le cas où un navire manque de vivres ou d'eau, celui où il a besoin d'une réparation urgente et insiste sur cette double observation que la détresse doit être constatée par le commandant des forces bloquantes, mais que, si elle est constatée, c'est un droit pour le navire neutre que de pénétrer dans un port bloqué. Il y a longtemps que des considérations d'humanité ont fait admettre ce principe, soit sous la forme d'un droit, soit sous la forme d'une excuse pour le navire en détresse qui a pénétré dans les lieux bloqués. L'article dit que la détresse doit être constatée par une des forces bloquantes. Cela ne présente aucune difficulté, si la détresse résulte du manque de vivres ou d'eau, mais il en est autrement si elle résulte de ce que le navire ayant subi de fortes avaries est battu par la tempête, court risque de sombrer, à moins qu'il ne cherche immédiatement refuge dans un port bloqué. Il importe de le remarquer toutefois, l'article n'exige pas une autorisation formelle, ni une constatation communiquée au navire en détresse. Il suffit que le commandant des forces bloquantes ait constaté en fait l'existence de ce cas de force majeure, lorsqu'il s'agit d'un refuge nécessité par l'état de la mer et du navire. Si, au contraire, la détresse résulte du manque de vivres, d'eau, d'approvisionnements, le commandant des forces bloquantes doit être mis à même de la constater par l'inspection du navire. Il faut même qu'il le fasse, dans ce cas, pour qu'il soit à même d'exercer un droit que lui reconnaissent le rap-

port et la doctrine : celui d'empêcher néanmoins le navire neutre de passer, en lui fournissant les secours dont il a besoin.

1186. Les articles 8 à 16 de la Déclaration de Londres concernent la notification du blocus et de la levée volontaire du blocus ainsi que les effets de l'absence de notification. L'article 8 dispose que le blocus pour être obligatoire, doit être déclaré conformément à l'article 9, et notifié conformément aux articles 11 et 16. Au premier abord, on est tenté de se demander en quoi la déclaration se distingue de la notification. Les auteurs ne parlent généralement que de la *notification* du blocus (1).

Le rapporteur M. Louis Renault nous expliquera comment la Déclaration diffère de la Notification. “ La déclaration du blocus est l'acte de l'autorité compétente (gouvernement ou chef d'escadre) constatant qu'un blocus a été établi ou va l'être dans des conditions qui vont être précisées (art. 9). La notification est le fait de porter à la connaissance des Puissances neutres ou de certaines autorités la déclaration de blocus (art. 11) (2). „

Mais, si la déclaration doit constituer un acte séparé et préalable, aucune disposition ne nous dit dans quelle forme elle doit être faite. Au fond rien ne justifie cette double exigence d'une déclaration préalable et d'une notification par des actes séparés, comme le texte paraît le prescrire. On n'a jamais exigé cela et nous croyons que, même aujourd'hui et en supposant que la Déclaration de Londres lie toutes les Puissances engagées dans la guerre actuelle ou dans une guerre future, il serait satisfait à l'esprit de cet article par la simple notification du blocus émanée des autorités compétentes, cette notification contenant virtuellement la déclaration, puisqu'elle n'est autre chose que la déclaration du blocus faite aux intéressés.

(1) V. entre autres Despagnet, *op. cit.*, n° 632. — Bonfils, *op. cit.*, n° 1648. — Violle, Ch. Dupuis, Hall, Halleck, Kleen, etc.
(2) *Actes et documents*, p. 347.

1187. Le texte de l'article 8 semble en outre conduire à cette conclusion qu'il faudra toujours, pour que le blocus soit obligatoire, non seulement les notifications prévues par l'article 11 mais celle prévue par l'article 16. L'article 16 lui-même prouve qu'il n'en est pas ainsi. La notification spéciale qu'il mentionne n'est exigée que vis-à-vis du navire qui approche du port bloqué et n'a pas connu ou ne peut être présumé avoir connu l'existence du blocus. Cela est évident et l'article 16 n'innove rien à cet égard. Mais le principe que les notifications sont indispensables pour que le blocus soit obligatoire résout au contraire dans un sens radical une questiòn qui, jusqu'à la déclaration de Londres, était fort discutée et n'était souvent résolue que par certaines distinctions assez rationnelles d'ailleurs. D'après la pratique anglo-américaine, la notification n'est pas absolument nécessaire. Il suffit qu'un navire qui fait voile vers un port bloqué ait pleine connaissance de l'état du blocus et la Prusse ainsi que le Danemark suivent la même doctrine (1). La France suit un système différent. Elle considère comme toujours nécessaire une notification spéciale au navire qui s'approche des lignes du blocus et la notification diplomatique au gouvernement dont le navire neutre dépend ne suffit pas, tandis que la notification spéciale à elle seule rend le blocus obligatoire, et qu'à plus forte raison il l'est si les deux notifications concourent. “ Telle est „, dit Bonfils, “ la doctrine adoptée par le Conseil d'Etat, consacrée par les traités et inscrite dans les instructions françaises du 25 juillet 1870 (2) „. Plusieurs autres Etats semblent exiger, d'une manière absolue, la notification spéciale, par exemple la Suède, le Portugal, la Grèce, la Russie (3). En somme, il n'existait pas en cette matière de principes universellement admis avant la Déclaration de Londres. La deuxième neutralité armée du 16 décembre 1800 a bien déclaré : “ Que

(1) Hall, *op. cit.*, § 258.
(2) Bonfils, *op. cit.*, n° 1652.
(3) *Revue de droit international*, t. X, enquête de M. de Bulmerincq, pp. 220, 441, 610, 624.

tout bâtiment naviguant vers un port bloqué ne pourra être regardé d'avoir contrevenu à la présente convention que, lorsqu'après avoir été averti par le commandant du blocus de l'état du port, il tâchera d'y pénétrer par la force ou par la ruse „. Mais cet acte n'a nullement mis fin aux divergences qui existaient, à cet égard, entre les principes admis par les législations particulières. L'Angleterre a même admis le blocus *de facto*. Lorsque Rivier enseigne que la déclaration du blocus doit être notifiée aux neutres, qu'elle doit l'être en outre par le commandant du blocus aux autorités et aux consuls des places bloquées, et qu'il serait rationnel qu'elle dût l'être spécialement à chaque navire qui se présente sur la ligne du blocus, toutes les fois du moins qu'il y a lieu d'admettre que ce navire n'a pas connaissance du blocus, il développe une doctrine fort équitable, mais qui n'était certes pas sanctionnée pas la pratique universelle ni même générale des Etats (1).

La doctrine de Rivier, conforme à l'opinion de plusieurs écrivains continentaux, est aussi celle de Kleen (2) et même dans une certaine mesure de l'Institut de droit international, bien que celui-ci n'exige pas la notification spéciale d'une manière absolue (3). Il est très intéressant en effet de noter qu'il n'impose, indépendamment de la notification aux neutres et d'une notification aux autorités et aux consuls du port bloqué, une notification spéciale au navire de commerce approchant du port bloqué, que *lorsqu'il est évident qu'il n'a pas eu connaissance du blocus*. C'est à peu près cette doctrine que la Conférence navale de Londres a faite sienne en exigeant dans l'article 11 une notification : 1° aux Puissance neutres par la Puissance bloquante, au moyen d'une communication adressée aux Gouvernements eux-mêmes ou à leurs représentants accrédités auprès d'elle ; 2° aux autorités locales, par le commandant de la force bloquante, ces autorités devant, de leur côté, en informer, aussitôt que possible, les

(1) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 296.
(2) *Op. cit.*, pp. 594 et suiv.
(3) *Annuaire*, session de Heidelberg, *Règlement des prises maritimes*, pp. 225 et suiv.

consuls étrangers qui exercent leurs fonctions dans le port ou sur le littoral bloqués, et en exigeant en outre par l'article 16 une notification spéciale au navire qui approche du port bloqué et *qui n'a pas connu ou ne peut être présumé avoir connu l'existence du blocus.*

Seulement, et en ce dernier point notamment, la Conférence de Londres, en reprenant les dispositions arrêtées par l'Institut, les a améliorées. Pour que la notification spéciale soit prescrite, il n'est pas nécessaire qu'il soit évident que le navire qui s'approche du port bloqué n'a pas connu l'existence du blocus. Cette évidence n'existera presque jamais. Il peut l'avoir apprise en cours de route. Il suffisait de dire : lorsque le navire n'a pas connu ou ne peut être présumé avoir connu l'existence du blocus. La preuve de cette connaissance incombe en principe au commandant de la force bloquante, mais elle pourra résulter des circonstances c'est-à-dire des présomptions humaines reposant sur celles-ci. Question de bonne foi. De même la Conférence a eu parfaitement raison de ne pas exiger une notification aux consuls. C'est aux autorités locales prévenues par le belligérant qu'incombe cette tâche.

1188. L'article 9 précise les mentions que la déclaration de blocus doit contenir. Ce sont : 1° la date du commencement du blocus; 2° les limites géographiques du littoral bloqué; 3° le délai de sortie accordé aux navires neutres. C'est la reproduction presque littérale du § 36 du Règlement des prises maritimes arrêté par l'Institut de droit international dans sa session de Heidelberg. Il n'y a vraiment qu'une légère différence dans le texte, en ce qui concerne la dernière mention. L'Institut dit que la déclaration doit déterminer *éventuellement,* le délai qui PEUT être accordé aux navires de commerce pour décharger, recharger et sortir du port. Un délai *doit-il* être accordé? Le texte de l'article 9 de la Déclaration de Londres paraît bien le prescrire, tandis qu'il s'agirait, d'après le Règlement de l'Institut, d'une simple faculté. Le rapport de M. Louis Renault ne laisse aucun doute sur

la portée de l'article 9. “ Depuis longtemps „, dit-il, “ s'est établi l'usage de laisser sortir les navires neutres qui sont dans le port bloqué. „ On confirme ici cet usage, en ce sens que le bloquant *doit accorder* un délai de sortie. On ne fixe pas la durée de ce délai, parce que cette durée est évidemment subordonnée à des circonstances variables. Il a été seulement entendu qu'il y aurait un délai *raisonnable.* „ Inutile de rien ajouter à ce commentaire si précis et si clair. Peut-être eût-il été utile cependant de fixer un délai minimum.

1189. L'article 10 indique la sanction de l'omission de ces formalités: la déclaration de blocus est nulle et une nouvelle déclaration est nécessaire pour que le blocus produise ses effets. A plus forte raison le blocus ne peut-il produire aucun effet, si aucune déclaration de blocus n'a été notifiée, ce qui résulte du reste déjà suffisamment de l'article 8, aux termes duquel le blocus n'est pas obligatoire sans cela. Le rapporteur a ajouté cependant : “ pour qu'il n'y ait pas de surprise „ que, si la déclaration porte que le blocus commencera le 1er février et si, en fait, il n'a commencé que le 8, non seulement le blocus ne produit aucun effet du 1er au 8, ce qui est évident puisqu'il n'est pas effectif, mais qu'il n'en produira pas même à partir du 8. “ La déclaration est nulle définitivement et il en faut faire une autre. „ Cette explication était nécessaire. On aurait pu croire en effet que la validité de la déclaration doit être appréciée au moment où elle se fait, où elle est notifiée. Un belligérant notifie le 20 janvier aux Etats neutres et aux autorités du port bloqué que le blocus commencera le 1er février, etc... Voici une déclaration parfaitement régulière. Par suite de circonstances quelconques, il n'a pu être effectué que le 2 février. La déclaration est frappée de nullité *ex post facto.* Ce n'est certainement pas très juridique et il semble qu'il s'agisse plutôt d'une déchéance. Mais c'est très pratique. Si le blocus n'a pas été rendu effectif à la date indiquée, les neutres ont pu être être trompés par les apparences et croire à une renonciation

au blocus. Ils ne savent plus quand le blocus commencera réellement et il faut qu'ils le sachent. C'est très rigoureux pour l'Etat belligérant qui use de ce moyen de guerre, lequel entrave gravement la liberté du commerce et de la navigation neutres. Nous serons le dernier à nous en plaindre. Mais nous croyons qu'abstraction faite de la Déclaration de Londres et, sous le régime du droit coutumier, cela serait difficilement admis.

1190. Les dispositions des articles 12 et 13 sont les suivantes : Art. 12. — Les règles relatives à la déclaration et à la notification du blocus sont applicables dans le cas où le blocus serait étendu ou viendrait à être repris après avoir été levé. Art. 13. — La levée volontaire du blocus, ainsi que toute restriction qui y serait apportée, doit être notifiée dans la forme prescrite par l'article 11. La première de ces règles est la résultante logique de la nécessité de la notification du blocus. L'extension du blocus est un nouveau blocus quant aux régions nouvelles qu'elle comprend, et la reprise du blocus qui a été levé constitue évidemment aussi un acte dont les neutres ont autant d'intérêt à être instruits que de l'élablissement originaire du blocus. La règle de l'article 13 est évidemment de bien moindre importance, et la sanction de cette règle ne peut consister que dans des réclamations diplomatiques, Les neutres ont intérêt à être avertis de la levée volontaire du blocus, puisque la liberté de leur commerce et de leur navigation est rétablie. Mais la violation de cette règle ne peut donner lieu par la force des choses qu'à des réclamations diplomatiques. Cette règle est, du reste, nouvelle.

1191. L'article 14 dispose que « la saisissabilité d'un navire neutre pour violation du blocus est subordonnée à la connaissance réelle ou présumée du blocus. » L'opposition entre les deux adjectifs *réelle* ou *présumée* paraît assez singulière puisque la connaissance présumée est également réelle. Il eût été préférable de dire : à la connaissance *prouvée*

ou *présumée.* C'est bien ce qui résulte du reste du rapport. “ Toutefois, il est des circonstances où, même en l'absence d'une connaissance réelle, *prouvée,* on peut présumer cette connaissance, sauf à réserver à l'intéressé la faculté de démentir la présomption. „ Mais il importe de le remarquer et cela résulte de tout l'ensemble des dispositions : la connaissance prouvée ou présumée du blocus ne dispense nullement le belligérant de la notification et ne permet pas, à elle seule, de saisir le navire. Le blocus de fait n'est plus admis.

1192. “ La connaissance du blocus est, sauf preuve contraire, présumée, lorsque le navire a quitté un port neutre postérieurement à la notification, en temps utile, du blocus, à la Puissance dont relève ce port. „ Tels sont les termes de l'article 15. Il est vraiment superflu de justifier cette présomption fort naturelle dans ces circonstances. La preuve contraire est du reste réservée et il est possible, en effet, que, grâce à la négligence des autorités du port neutre, un navire n'ait pas été averti du blocus. On doit reconnaître que, si la Conférence navale s'est trouvée dans l'impossibilité de supprimer ce moyen d'hostilité à raison des résistances qu'elle eût certainement rencontrées, elle a fait, avec une persistance louable, tous ses efforts pour en atténuer les effets préjudiciables aux neutres et pour remédier aux abus.

La présomption n'est pas applicable évidemment si le navire est sorti non d'un port neutre mais d'un port ennemi non bloqué et s'approche d'un port bloqué. Dans ce cas il est absolument nécessaire que la notification soit faite spécialement au navire lui-même. A défaut de cette notification spéciale ce navire ne pourra être saisi, au cas où il essaierait de pénétrer dans le port bloqué, sans que l'on soit obligé cependant de le laisser passer, car le blocus n'en est pas moins obligatoire pour lui. Il ne pourra être saisi que s'il persiste à vouloir forcer le blocus après avoir reçu l'avertissement. Cette doctrine large et généreuse n'est certainement pas conforme à la doctrine anglaise qui n'exige pas, comme

nous l'avons vu, de notification spéciale. Elle est absolument conforme aux principes adoptés par l'Institut de droit international. Peut-être aurait-on pu, sans excès de rigueur, admettre, même, dans le cas de sortie d'un port ennemi après la notification de blocus, la présomption de connaissance du blocus, lorsqu'un temps très long s'est écoulé depuis.

1193. La Conférence devait prévoir et a prévu le cas du navire neutre sortant d'un port bloqué, sans qu'aucune notification de la déclaration de blocus ait été faite aux autorités de ce port, grâce à la négligence du commandant des forces bloquantes, ou sans qu'un délai de sortie eût été fixé dans la déclaration notifiée. Ce navire doit être laissé libre de passer, aux termes de l'article 16 al. 2. Le rapporteur a observé qu'il va sans dire que cette disposition ne concerne que les navires qui étaient dans le port bloqué au moment du blocus, et est étrangère aux navires qui seraient dans le port après avoir forcé le blocus. Il ajoute que le commandant de l'escadre de blocus est toujours à même de réparer son omission ou son erreur, de faire une notification du blocus aux autorités locales ou de compléter celle qu'il aurait déjà faite.

Cette solution apparaît fort rationnelle et ne nous paraît pas blesser l'équité, mais nous doutons fort qu'elle soit conforme aux articles 8 à 11 combinés. Si la déclaration notifiée ne précise pas le délai de sortie, elle est nulle, articles 10 et 11. C'est donc comme s'il n'y avait pas eu de déclaration, et il est inadmissible qu'un navire neutre ait pu entrer dans le port bloqué en forçant le blocus, puisqu'à défaut de déclaration il n'y a pas de blocus obligatoire, aux termes de l'article 8. Peut-être la notification aux autorités du port bloqué n'aurait-elle dû être exigée que pour légitimer la saisie des navires neutres essayant de sortir de ce port. Mais il n'en est pas ainsi.

1194. L'article 17 consacre un principe extrêmement important, en déclarant que la saisie des navires neutres,

pour violation de blocus, ne peut être effectuée que “ dans le rayon d’action des bâtiments de guerre chargés d’assurer l’effectivité du blocus. „ Malheureusement les termes *rayon d’action* sont un peu vagues et demeurent singulièrement élastiques, malgré la très longue explication qui en a été donnée et que M. Louis Renault s’est borné à reproduire littéralement dans son rapport, en constatant qu’elle a été universellement acceptée (1). Nous nous bornons à en reproduire la conclusion : “ Le rayon d’action d’une force bloquante pourra s’étendre assez loin, mais, comme il dépend du nombre des bâtiments concourant à l’effectivité du blocus et comme il reste toujours limité par la condition d’effectivité, *il n’atteindra jamais des mers éloignées* sur lesquelles naviguent des navires de commerce, *peut-être destinés aux ports bloqués*, mais dont la destination est subordonnée aux modifications que les circonstances sont susceptibles d’apporter au blocus au cours du voyage. En résumé, l’idée de rayon d’action, *liée à celle d’effectivité*, telle que nous avons essayé de la définir, c’est-à-dire *comprenant la zone d’opérations des forces bloquantes*, permet au belligérant d’exercer d’une manière efficace le droit de blocus qui lui est reconnu, et, d’un autre côté, elle évite aux neutres d’être exposés, à une grande distance, aux inconvénients du blocus, tout en leur laissant courir les dangers auxquels ils s’exposent sciemment en s’approchant des points dont l’accès est interdit par le belligérant. „

Cette règle condamne nettement la doctrine anglaise, doctrine appliquée du reste par plusieurs autres Etats, notamment par les Etats-Unis pendant la guerre de Sécession (2), par la Hollande, par la Russie jusqu’au commencement du XIXe siècle, suivant laquelle un belligérant peut saisir tous les navires en destination du port bloqué, quelle que soit la distance entre le point de départ et le lieu de destination, et par conséquent même dans les mers loin-

(1) *Actes et documents*, p. 351.

(2) Les Etats-Unis avaient professé auparavant des principes différents. Depuis 1801, dit Bonfils, il n’y a plus que l’Angleterre et les Etats-Unis qui professent cette doctrine rigoureuse.

taines. C'est une injustice manifeste. Non seulement le capitaine du navire peut espérer qu'il trouvera le blocus levé, lorsqu'il s'approchera de la région maritime où il est établi et, comme le font remarquer divers auteurs, rien ne prouve que le navire n'aurait pas changé de direction ultérieurement, mais, s'il peut y avoir dans ce cas intention de violer le blocus cette intention ne saurait constituer le délit. Il n'y a ni violation, ni tentative de violation du blocus. La Délégation américaine avait proposé que la distance à laquelle un navire pouvait être saisi ne pût pas dépasser, en tout cas, 1000 milles et la Délégation japonaise avait fait la même proposition. La Commission et, après elle, la Conférence ont jugé préférable de s'en tenir à la disposition générale que nous avons indiquée. La distance maximum qui avait été proposée a paru sans doute énorme, en présence des observations par lesquelles le capitaine de vaisseau allemand Starke a répondu à l'exposé du contre-amiral anglais Slade qui paraissait admettre le droit, pour l'officier commandant le blocus, de charger des navires éclaireurs, non seulement de la mission de l'avertir en temps utile de l'approche de navires qui auraient l'intention de violer le blocus, mais même de les saisir à raison de leur seule intention, ce que ni la Commission, ni la Conférence ne paraissent avoir admis (1). Le rayon d'action des forces bloquantes pourrait être ainsi indéfiniment étendu.

1195. L'article 18 dispose que : “ les forces bloquantes ne doivent pas barrer l'accès aux ports et aux côtes neutres „. M. Louis Renault a fait observer que cela résulte déjà du texte de l'article 8, d'après lequel le blocus doit être limité aux ports et aux côtes de l'ennemi ou occupés par lui. C'est exact, mais il nous paraît, d'après les observations échangées, que l'on a voulu insister spécialement sur ce qu'un belligérant, qui n'a nulle intention de bloquer un port neutre, ne peut pas disposer des forces navales destinées à bloquer des ports ou côtes ennemis de manière à barrer l'accès aux ports neutres. Il pourrait arriver qu'il lui fût fort

(1) Charles Dupuis, *op. cit.*, n° 130.

difficile d'établir un blocus effectif d'un port ennemi sans barrer l'accès à un port neutre proche. Il n'en a pas néanmoins le droit. C'est là ce que l'on a voulu affirmer.

1196. L'article 19 résout en faveur des neutres une autre question qui était controversée et qu'en Angleterre notamment on avait toujours résolue dans un sens différent, en vertu de la fameuse théorie du voyage continu. Pour échapper à une saisie pour violation du blocus, saisie qui, d'après les règles anciennes, aurait pu être faite même en dehors du rayon d'action des forces bloquantes et dans des mers éloignées, à raison de la seule destination du navire, les neutres avaient imaginé de scinder la traversée en dirigeant le navire vers un port non bloqué mais rapproché du port bloqué, où le navire faisait relâche pour se diriger ensuite sur le port bloqué. Si, d'après les règles nouvelles, un navire en destination d'un port bloqué ne peut plus être saisi que dans le rayon d'action du port bloqué, cet artifice sera le plus souvent assez inutile, car il avait pour but principal de faire échapper le navire à la saisie pendant le cours d'une traversée parfois très longue en dehors de ce rayon et de diminuer ainsi les périls de l'entreprise. Les Etats-Unis, qui ont cependant beaucoup fait pour la cause des neutres, n'avaient pas seulement adopté les doctrines anglaises au sujet du voyage continu; ils les avaient singulièrement aggravées. Un bâtiment anglais, nommé le *Springbok*, qui était parti de Londres le 8 décembre 1862, se rendant à Nassau port neutre, fut saisi le 3 février 1863 à 150 milles de Nassau et amené comme prise dans le port de New-York. La prise fut validée et les motifs sur lesquels se fonde principalement la Cour suprême des Etats-Unis sont qu'on ne saurait douter que le chargement n'ait été dans le principe expédié *dans l'intention* de violer le blocus, que les propriétaires du chargement n'aient *eu l'intention* de la faire transborder à Nassau sur quelque navire plus propre que le *Springbok* à réussir à atteindre sans encombre un port bloqué, que le voyage de Londres à un port bloqué n'ait constitué, par

rapport au chargement, tant au point de vue du droit qu'au point de vue de *l'intention des parties, un seul voyage ;* et que le chargement n'ait été, à partir du moment où le navire a mis à la voile, passible de condamnation, dans le cas de saisie, à quelque point que ce fût du voyage „ (1). C'était aggraver singulièrement la doctrine anglaise. On y joignait une *présomption* de destination ennemie, basée sur de simples soupçons. Des protestations unanimes s'élevèrent contre ce système, non seulement en Angleterre mais parmi les jurisconsultes continentaux. Des jurisconsultes américains de tout premier ordre, comme Wheaton, Beach Lawrence, Wharton le condamnèrent nettement. Une consultation fut demandée à la Commission des prises maritimes de l'Institut de droit international, qui émit un avis longuement motivé et contraire aux prétentions américaines (2).

La Déclaration de Londres n'exclut pas seulement les présomptions d'intention si facilement admises dans l'affaire du *Springbok*. Elle exclut toute la théorie du voyage continu en matière de blocus. Un navire qui est vraiment en destination d'un port non bloqué ne peut être saisi à raison du fait : que le lieu de destination *ultérieure* du navire ou du chargement serait un port bloqué, *quand même ce fait serait établi*. Le rapporteur à la Conférence navale observe toutefois que le croiseur pourrait toujours établir “ que la destination à un port non bloqué n'est qu'apparente et qu'en réalité la destination *immédiate* du navire est bien un port bloqué (3) „. C'est évident, seulement M. Charles Dupuis fait la juste remarque (4) que cette preuve ne pourrait être faite qu'à l'encontre des navires qui seraient rencontrés dans le rayon d'action du blocus, ce qui en restreint beaucoup le champ d'application. Et, en effet, un navire ne peut jamais être saisi en dehors du rayon du blocus et dans une mer éloignée, d'après les principes admis par la Conférence. Sa

(1) Sir Travers Twiss, *Le droit des gens ou des nations*, t. II, pp. 215 et suiv.

(2) Les membres de la Commission étaient MM. Arntz, Asser, Bulmerincq, Gessner, de Martens, Pierantoni, Louis Renault, Albéric Rolin et Sir Travers Twiss.

(3) *Actes et documents*, p. 352.

(4) Ch. Dupuis, *op. cit.*, n° 132.

destination à un port bloqué n'implique qu'une intention et la seule intention ne saurait constituer le délit. Il faut même ajouter que la réalisation de cette intention peut être subordonnée, dans la pensée même de ceux qui l'ont conçue, à des conditions ultérieures, par exemple à la levée volontaire ou forcée du blocus. Si, d'autre part, un navire est rencontré dans le rayon du blocus, étant donné que celui-ci ne peut fermer l'accès à des ports non bloqués, on ne pourra guère admettre qu'il soit en destination d'un port non bloqué, à moins que sa présence dans ce rayon d'action ne soit le résultat d'une erreur de fait ou d'une force majeure.

1197. Qu'est-ce qui caractérise donc la violation du blocus? L'alinéa 1er de l'article 2, dit simplement que « le navire qui, en violation du blocus, est sorti du port bloqué ou a tenté d'y entrer, reste saisissable, *tant qu'il est poursuivi par un bâtiment de la force bloquante* „. S'il est sorti du port bloqué, nulle difficulté. On n'a pas dû prévoir le cas où il a simplement tenté d'en sortir, puisque cela suppose qu'il y est encore, et qu'il y a dès lors impossibilité de le saisir. Mais l'article ne semble autoriser la saisie du navire, qui veut entrer dans le port bloqué, que lorsqu'il a tenté d'y entrer. Il est évident cependant que le navire est saisissable dès que, sciemment et volontairement, il essaie de franchir les lignes du blocus. C'est là ce que l'on entend par la tentative d'entrer dans le port bloqué, comme les dispositions sur le rayon d'action du blocus le prouvent. On a toujours admis aussi que le navire, qui a forcé ou tenté de forcer le blocus, reste saisissable aussi longtemps qu'il est poursuivi par une force bloquante. Or il est certain que la jurisprudence des Etats-Unis, comme celle de la Grande Bretagne admettaient que les navires ayant violé le blocus pouvaient être saisis aussi longtemps qu'ils n'avaient pas atteint leur destination, *pendant toute la durée du voyage de sortie ou de retour* et ce par des croiseurs quelconques, même par des croiseurs n'ayant pris aucune part au blocus. La pratique et la doctrine continentales répudiaient absolument ce système. D'après elles il

fallait absolument que le navire eût été poursuivi par une force bloquante, au moment où il forçait le blocus ou avant d'être sorti de la ligne du blocus, et alors le belligérant pouvait lui donner la chasse et le saisir. C'est en somme ce dernier système que la Conférence navale de Londres a adopté sans opposition de la part de la Grande Bretagne ni des Etats-Unis, et il faut reconnaître que Sir Grey a mis beaucoup de bonne grâce, dès le début, à abandonner les règles anglaises. On peut donc espérer que la règle établie par la Conférence navale restera, bien que la Déclaration de Londres ne soit point encore devenue un droit conventionnel définitif. Le navire qui a violé le blocus reste saisissable, tant qu'il est poursuivi *par un bâtiment de la force bloquante.* Il ne suffirait donc pas qu'il fût rencontré, ainsi que le constate le rapport à la Conférence, par un croiseur ennemi qui ne fait pas partie de la force bloquante.

1198. L'alinéa 2 ajoute, et ce n'est à vrai dire qu'une conséquence de l'alinéa 1, que " si la chasse en est abandonnée ou si le blocus est levé, la saisie ne peut plus avoir lieu „. Quand la chasse doit-elle être considérée comme abandonnée? Le rapporteur a dit que c'était une question de fait, mais il ne s'est pas borné à cela et l'on doit s'en féliciter. " Il ne suffit pas que le navire se soit réfugié dans un port neutre. Le navire qui le poursuit peut attendre sa sortie, de telle sorte que la chasse est forcément snspendue mais non abandonnée. „ Il ne faut donc pas confondre l'abandon de la poursuite, qu'il soit volontaire ou forcé, avec sa simple interruption résultant de ce que le navire s'est réfugié dans un port ou même dans des eaux neutres. Le langage de M. Louis Renault a été aussi net que possible. Que décider cependant si ces eaux neutres étaient celles du pays dont le navire porte le pavillon? En cas pareil, le navire a terminé son voyage. Même d'après la doctrine anglaise, un navire qui a terminé son voyage de retour ne peut plus être saisi pour violation de blocus. " Si un navire neutre „ dit Travers Twiss " a violé un blocus en sortant d'un port bloqué, il est regardé

comme en contravention, *tant qu'il n'a pas atteint son port de destination et achevé son voyage* (1). „ On peut se demander cependant s'il en doit être ainsi même lorsque le port *de son pays* où il est arrivé, n'est pas son port de destination. Il nous semble qu'il y aurait excès de rigueur à ne pas l'admettre.

Par exception, du reste, le système de la Conférence navale est déjà plus sévère ici que le système admis par la doctrine continentale. Celle-ci admettait généralement que la chasse doit cesser, lorsque le navire en contravention est entré dans le port ou dans les eaux d'un Etat neutre (2). Ce fait n'entrainait donc pas une simple suspension de la poursuite. M. Kleen, dans son grand ouvrage sur la neutralité, enseigne la même doctrine. Le motif principal sur lequel on la fonde est, en général, qu'une saisie qui succéderait au refuge du navire coupable dans un port neutre, prolongerait le droit de la guerre au delà de ses limites et menacerait la sécurité générale (3). C'est un peu vague. Nous préférons l'autre motif sur lequel on se fonde également, c'est que l'état juridique du blocus est essentiellement local, que ses effets ne peuvent pas être étendus au delà de cet état local. Mais il y a d'autres considérations que l'on pourrait invoquer, nous semble-t-il. Le blocus est une institution purement artificielle, entravant déjà gravement les droits et la liberté commerciale des neutres. On a dû le restreindre dans des limites précises, et l'on a admis que le délit international de violation du blocus n'est puni que si son capteur est saisi au moment où il l'accomplit ou vient de l'accomplir. Le droit de suite ou la chasse est une exception à cette règle. Dès que la chasse est forcément interrompue, pour un temps dont on ne peut prévaloir la durée, parce que le navire s'est réfugié dans un port neutre quelconque, ou dans des eaux neutres quelconques, elle devrait cesser définitivement parce que la saisie à laquelle elle mènerait ne serait plus une saisie

(1) Sir Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 114.

(2) V. Bonfils, *op. cit.*, n° 1669 et les autorités qu'il cite. — V. aussi Despagnet, *op. cit.*, n° 640. — Calvo, *op. cit.*, § 1184. — Bluntschli, *op. cit.*, § 836.

(3) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 639.

en flagrant délit. Au surplus, si un navire de la flotte bloquante pouvait être ainsi détaché de celle-ci pour épier la sortie du navire en contravention, réfugié dans un port neutre assez éloigné peut-être, cela pourrait nuire singulièrement à l'effectivité du blocus. La règle ancienne adoptée par la doctrine continentale nous paraît donc préférable, et la règle nouvelle préconisée par Louis Renault, sans qu'elle soit inscrite en termes exprès dans l'article 20, nous semble une concession faite à la doctrine anglaise.

1199. Le navire ne peut plus être saisi non plus quand le blocus est levé. Ceci n'est peut-être pas strictement conforme à la rigueur des principes lorsque l'infraction a été commise, et lorsque la chasse a commencé avant la levée du blocus. On ne peut l'expliquer que si l'on considère le décret qui établit le blocus comme une loi pénale ordinaire. L'acte qui le lève devrait alors être considéré comme une loi favorable et il est de principe presque universellement admis qu'en matière pénale les lois favorables rétroagissent. Seulement, si c'était là le motif, on ne pourrait plus condamner pour violation de blocus, dès que le blocus est levé, un navire dûment capturé avant la levée. Le véritable motif de la disposition est sans doute dans la défaveur qui s'attache au blocus. Dans tous les cas, il ne s'agit pas ici d'une nouveauté. On a toujours admis cette règle même en Angleterre. Il semble même que l'on ait été plus loin dans ce pays et que l'on ait appliqué le principe de droit criminel que nous signalions plus haut avec toutes ses conséquences. Voici en effet comment s'exprime Travers Twiss : “ Dans l'affaire de la *Lisette*, lord Stowell a fait remarquer qu'il ne connaissait point de cas de la condamnation d'un navire qui eût été saisi pour infraction à un blocus n'existant plus. En pareil cas, la même raison d'agir n'existe plus, puisque, le blocus étant levé, la nécessité d'appliquer la pénalité dans le but de prévenir des transgressions ultérieures ne saurait subsister. Après la levée du blocus, un voile est jeté sur tout ce qui a été fait et le navire n'est plus réputé *in delicto* „ (1).

(1) Sir Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 135.

1200. L'article 21 dispose : " Le navire reconnu coupable de violation de blocus est confisqué. Le chargement est également confisqué, à moins qu'il soit prouvé qu'au moment où la marchandise a été embarquée le chargeur n'a connu ni pu connaître l'intention de violer le blocus „. Le navire est donc confisqué dans tous les cas et cela a toujours été admis. Quant à la cargaison il n'y avait pas de règles uniformes. D'après la doctrine la plus ancienne elle était toujours confisquée et, à l'appui de cette doctrine la plus ancienne, on invoquait des raisons assez diverses. Hautefeuille la base sur son faux principe de la conquête, principe que nous avons déjà réfuté, et qui certainement ne serait pas applicable à une cargaison dont le propriétaire ignorerait la destination à un port bloqué. Creasy allègue que le propriétaire de la cargaison bénéficierait éventuellement, aussi bien que le propriétaire du navire, de la violation du blocus, motif qui n'a évidemment rien de juridique. On ne peut évidemment rendre une personne pénalement responsable d'un délit, à raison du fait qu'elle en aurait bénéficié, si elle n'y a pris aucune part ni directement, ni indirectement, si elle n'en a même eu aucune connaissance. C'était cependant l'ancienne règle française. Et, d'après Bonfils (1), tous les traités conclus au XIXe siècle la consacrent. Il cite aussi comme conformes à cette doctrine les règlements danois du 16 février 1864, prussien du 20 juin 1864, et les ordonnances espagnole du 26 novembre 1864, italienne du 20 juin 1866. Le système suivi en Angleterre et dans les Etats-Unis est un peu moins rigoureux. Il va sans dire que, si le propriétaire du navire est aussi celui de la cargaison celle-ci est confisquée, mais, si la cargaison appartient à une autre personne, on admet en général que cette dernière est recevable à fournir la preuve de son innocence, c'est-à-dire d'après certains auteurs, à prouver ou qu'elle ne connaissait pas le blocus, ou que le navire ne devait pas appareiller vers un port bloqué et que le capitaine ou le patron (the master) en a changé la direction à son insu. Seulement cette

(1) Bonfils, *op. cit.*, n° 1671.

preuve ne peut se faire d'après la plupart que par les papiers de bord. Sauf cette restriction il s'agit d'une présomption absolue *juris et de jure* (1). Telle est aussi la doctrine américaine. D'après un troisième système, soutenu par des auteurs, la plupart récents et plus indulgents que la doctrine anglaise, la confiscation ne peut frapper la cargaison que si son propriétaire est aussi celui du navire ou s'il ne peut prouver qu'il est resté étranger à la violation du blocus (2). Ce système se distingue du système anglais en ce qu'il ne limite pas le mode de preuve. M. Kleen affirme qu'il a réuni les suffrages de la grande majorité des Etats. Mais il ne cite aucun règlement intérieur qui l'établisse (3). Despagnet dit que, d'après certains auteurs, le navire et la cargaison devraient seulement être sequestrés jusqu'à la fin de la guerre, mais il n'en cite aucun et nous n'en connaissons pas (4).

C'est, comme on le voit, au troisième système que la Conférence de Londres a donné la préférence et c'est avec pleine raison. Rien ne justifie la présomption absolue d'intention coupable de la part du propriétaire du navire, hypothèse dans laquelle se place évidemment l'article 21, bien qu'il ne le dise pas. Rien ne justifie la limitation des moyens de preuve aux papiers de bord, d'autant plus que la preuve de l'absence de toute intention délictueuse de la part du propriétaire de la cargaison peut résulter de circonstances dont les papiers de bord ne contiennent pas la moindre trace et qui pourront être beaucoup plus convaincantes (5).

(1) Sir Travers Twiss, *op. cit.*, § 116. — Hall, *op. cit.*, § 264. — Halleck, *op. cit.*, t. II, p. 237. — Phillimore, *op. cit.*, t. III, n° 2326, p. 507. — Westlake, *op. cit.*, t. II, p. 278. — Taylor, *op. cit.*, p. 779.

(2) V. Bonfils, *op. cit.*, n° 1672 et les autorités qu'il cite, entre autres Bluntschli, Ortolan et Perels.

(3) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 643.

(4) Cela n'a été soutenu à notre connaissance que pour le blocus pacifique.

(5) L'Institut de droit international a cependant admis d'une façon générale dans son Règlement des prises maritimes (§ 118) la confiscation de la cargaison comme du navire lui-même. Mais il semble que cette disposition, intercalée dans son Règlement général des prises maritimes, n'ait pas été discutée d'une manière approfondie.

CHAPITRE IX

De la contrebande de guerre et du droit des prises en cette matière.

SECTION I

Notions historiques.

1201. La liberté de commerce et de navigation des neutres, qui peut subir éventuellement (mais ne subit pas toujours une restriction importante, dans le cours de la guerre maritime, par l'exercice du droit de blocus, en subit toujours une bien plus grave par le droit encore reconnu aux belligérants, en droit international moderne, de saisir et de confisquer ce que l'on appelle contrebande de guerre. Il n'est pas inutile de faire un exposé historique du développement de cette notion, nous pourrions dire de cette *institution,* car elle ne nous paraît avoir aucune racine dans le droit des gens primitif ou naturel. C'est une création artificielle du caprice des belligérants (1).

Le mot contrebande est problablement d'origine italienne et signifie ce qui est défendu par un édit ou ban, *contrabbando.* Ce terme n'est pas employé par Grotius, bien qu'on le trouve déjà, comme l'observe Travers Twiss, dans une charte italienne de 1445. Mais, si la qualification de contrebande appliquée à certaines marchandises qu'il est permis à un belligérant de saisir à bord des navires neutres, lorsqu'elles sont destinées à son adversaire, ne date guère que du XVII[e] siècle, le droit de saisir ces marchandises est beaucoup plus ancien. Despagnet remarque que la première notion de la contrebande de guerre peut se trouver dans les prohibitions de la loi romaine de fournir des armes et muni-

(1) V. entre autres Sir Travers Twiss, *op, cit.*, t. II, n[os] 121 et suiv.

tions aux barbares, ennemis présumés de Rome, et surtout dans les interdictions de l'Église en ce qui concerne les fournitures semblables faites aux infidèles ennemis de la chrétienté (1). C'est lorsque la notion de la neutralité se précise, et au fond pour assurer aux neutres, tout en la limitant, une liberté commerciale qui n'existait pas en fait, qu'on songea à déterminer certains objets particulièrement utiles aux fins de la guerre qu'ils ne pourraient transporter qu'au risque d'être saisis. Le Consulat de la mer n'en parle pas cependant, mais les Tables de Wisby, les Roles d'Oléron et les Lois de la Hanse contiennent des limitations de ce genre. Sous quelle forme apparaissent-elles? Sous la forme d'édits ou de décrets émanés d'un belligérant et annonçant qu'il fera saisir et arrêter tous les navires ayant à bord des marchandises d'une nature déterminée, pouvant servir à son adversaire et destinées à celui-ci. Travers Twiss cite la proclamation de Charles I[er] du 31 décembre 1628, et une seconde proclamation plus spéciale du même roi en date du 4 mars 1626. Mais, dès auparavant, la reine Elisabeth s'était déjà attribué ce droit et avait persisté à l'exercer, malgré maintes protestations des neutres et notamment de la Ligue hanséatique. Les plus illustres jurisconsultes, Albéric Gentil, Grotius, Zouch, Bynkershoek, etc. n'hésitaient pas à reconnaître ce droit aux belligérants. Les Etats Généraux de Hollande, qui plus tard se posèrent maintes fois en champions des droits des neutres, en avaient usé et abusé dès 1599.

1202. Mais il est remarquable qu'à aucune époque on ne semble avoir considéré comme un devoir pour l'Etat neutre d'interdire à ses sujets le commerce de la contrebande. Les belligérants se bornaient à saisir les objets qui, d'après eux, présentaient ce caractère et dont ils étendaient du reste très arbitrairement la notion à une foule d'objets, qui ne servent pas spécialement et ne servent même aucu-

(1) Despagnet, *op. cit.*, n° 705. Le premier traité dans lequel on rencontre ce terme est le traité de Southampton conclu en 1625, l'année même de la publication de l'ouvrage de Grotius.

nement à la guerre. C'est ainsi que les édits de Charles I y comprenaient expressément les munitions de bouche, les voiles, les cordages, l'or et l'argent. Ils ne faisaient en cela que suivre la doctrine de Grotius qui mentionnait dans les choses dont le transport pouvait être intercepté (c'était la seule sanction que l'on admît), celles dont l'utilité et l'emploi pour la guerre dépendent de la volonté de leur possesseur et qui ne servaient pas exclusivement à la guerre. Il citait l'argent, les vivres, etc... Seulement la saisie ne pouvait en être faite qu'à charge de restitution. Albérico Gentili avait été beaucoup plus absolu. On connait son principe qui aboutissait à reconnaître aux belligérants un droit absolu en cette matière : *Jus commerciorum aequum est, ac hoc aequius tuendae salutis; est illud privatorum, hoc regnorum.* Les successeurs de Grotius : Bynkershoek, Heineccius, etc... n'adoptent pas tous sa classification et Bynkershoek n'admet même que la contrebande absolue. Vattel et Valin restreignent la notion de la contrebande relative et ne semble pas admettre en général que les vivres puissent en faire partie. Dans les écrits de Cocceius, Lampredi et Galiani on voit déjà apparaître une doctrine qui sera reprise plus tard, et dont on déduira plus nettement les conséquences logiques : c'est que le droit international ne pose pas de limites au commerce des neutres, et que la notion de la contrebande n'est pas du ressort de la loi des nations. Lampredi n'admet le droit des Etats belligérants de restreindre la liberté commerciale des neutres, à cet égard, qu'à titre de légitime défense; c'est dans la légitime défense qu'ils puiseraient la faculté d'empêcher tout ce qui peut favoriser leur adversaire. La mesure dans laquelle ils peuvent le faire doit être fixée par des traités. Galiani soutient à peu près la même thèse et, pour lui, comme pour Lampredi, la notion de la contrebande est de droit purement conventionnel, bien qu'il se contredise en disant que les neutres sont *tenus* d'observer à cet égard les prohibitions que les belligérants sont obligés de proclamer au début de chaque guerre. La plupart des auteurs plus modernes ne semblent plus se pré-

occuper de justifier, au point de vue du droit primitif, les prétentions que les belligérants ont fait valoir en cette matière, ou se bornent, comme Hautefeuille, à soutenir qu'elles reposent sur le devoir imposé aux peuples pacifiques par la loi primitive (1). Pour justifier cette assertion, il met en parallèle les relations entre individus et les relations entre Etats. Il n'est pas rare de voir des auteurs invoquer ainsi des analogies souvent trompeuses entre les rapports individuels et les rapports internationaux. " Ainsi, l'homme pacifique portant chez l'un des combattants une arme homicide, est rencontré par l'autre adversaire „ dit Hautefeuille, " au moment même où il va remettre cette arme à celui auquel il la destine; l'ennemi présent a parfaitement le droit de s'emparer de cet objet, de se l'approprier pour en priver l'antagoniste „. Mais, même en supposant que l'on puisse raisonner par analogie, la réponse de Hautefeuille serait-elle juste, s'il s'agissait de fournir un pistolet, une épée à un homme qui va se battre en duel et qui n'en a pas, ou même qui possède une épée mais mal trempée ou un pistolet de pacotille ? Or puisque l'on raisonne par analogie, la guerre n'est-elle pas un duel entre nations ? Si l'on veut argumenter par analogie, la thèse de Hautefeuille est condamnée d'avance.

1203. La plupart des auteurs modernes se contentent cependant de faire reposer le droit de saisie de la contrebande de guerre sur les devoirs inhérents à la neutralité, ce qui les conduit assez naturellement à l'admettre lorsqu'un belligérant y a un intérêt puissant et, comme les questions d'intérêt sont susceptibles d'appréciations très variables, il ne faut pas s'étonner de la diversité des opinions qui se sont produites sur la détermination des objets saisissables et des hésitations de quelques-uns. Il serait trop long de les analyser ici. On en trouvera un exposé assez détaillé dans Calvo (2). Les uns étendent la notion de la contrebande de

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 71.
(2) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2709.

guerre, les autres la restreignent, beaucoup, ne se prononcent qu'avec une extrême réserve ou ne se prononcent pas du tout, et Calvo reconnait qu'on trouve dans les auteurs anciens et les auteurs modernes qui ont traité ce sujet *une telle divergence d'opinions qu'il faut renoncer à dégager de leurs théories et de leurs systèmes des principes fixes et certains* (1).

Le savant auteur recherche ensuite si l'accord ne se rencontrerait pas en en transportant la question dans le domaine du droit conventionnel. Il fait une étude historique des plus intéressante de tous les traités qui ont été conclus sur cet objet. Nous ne le suivrons pas. Sa conclusion est que le droit conventionnel n'offre, pas plus que les dissertations des publicistes, d'élément suffisamment précis pour dégager d'une façon claire et nette la notion vraie de la contrebande de guerre. Malheureusement, en ce qui concerne tout au moins la notion et la détermination de la contrebande de guerre et des objets qui peuvent y être compris, on rencontre ici les mêmes variations et les mêmes contradictions. Aussi l'auteur s'exprime-t-il, à la fin de son étude si minutieuse et si complète, dans les termes suivants : " En présence des nombreuses divergences qu'offre la législation des principaux Etats maritimes et de l'incertitude non moins grande qui règne dans les doctrines des auteurs et dans les stipulations conventionnelles, il est facile de s'expliquer que les Cours de prises elles-mêmes, trop souvent influencées par les considérations politiques du moment, se soient également trouvées hors d'état de consacrer une jurisprudence fixe et uniforme sur ce point particulier du droit international. Les contradictions qui ressortent de leurs sentences, rendues souvent par les mêmes juges et dans des cas absolument identiques, sont telles que nous renonçons à citer ici aucune des espèces qui se rapportent à la matière „ (2).

(1) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2760.
(2) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2737.

1204. Nous avons vu luire cependant dans Cocceius, dans Lampredi et Galiani une idée nouvelle en contradiction nette avec des usages, ou plutôt à notre sens, avec des abus, plus que séculaires : c'est que la notion de la contrebande et le droit de saisir, sur des navires neutres, des marchandises utiles à la guerre, des armes et munitions mêmes, n'ont point leur source dans le droit primitif, dans le droit international théorique, mais sont des institutions ou créations artificielles émanées des belligérants. Klüber a été plus loin. Il enseigne nettement qu'en l'absence de traités, le droit naturel des gens, qui *établit la liberté de commerce complète,* reste en vigueur, et toute marchandise doit être présumée libre (1). Heffter combat nettement l'opinion de Kluber, mais il se place au point de vue du *droit coutumier séculaire* (2). Geffcken, dans le *Manuel* de Holtzendorff, justifie le droit de saisie des marchandises réputées contrebande en observant qu'un belligérant doit s'efforcer d'empêcher qu'on ne fournisse à son adversaire des objets qui peuvent lui être utiles et prolonger ainsi sa résistance (3). Mais le savant commentateur de Heffter ajoute que les neutres, qui agissent ainsi, ne *commettent nullement un acte antijuridique,* que toutefois leur gouvernement ne peut, en se prévalant de la liberté du commerce, faire grief à un belligérant de les en empêcher. Combien cette théorie apparaît boiteuse. Un belligérant peut empêcher les sujets neutres de faire ce qu'ils ont le droit de faire? Qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas, c'est bien à cela que conduit le système de la contrebande de guerre. L'illogisme et la fausseté de ce système, entrevus par Cocceius, Lampredi et Galiani, clairement aperçus par Klüber, ont été mis en pleine lumière par un jurisconsulte Ecossais d'une indépendance et d'une originalité puissantes, Lorimer. Dans une admirable dissertation publiée dans la *Revue de Droit international*, il a démontré que la saisie de la contrebande de guerre sur

(1) Kluber, *Droit des gens,* § 228.
(2) Heffter, *op. cit.*
(3) T. IV, p. 612.

les navires neutres est injustifiable en principe (1). Westlake en a complété la démonstration. A une époque beaucoup plus récente l'éminent jurisconsulte Allemand de Bar a donné sa pleine approbation à la thèse de Westlake (2). Enfin Despagnet s'est joint à eux pour critiquer vertement la doctrine traditionnelle en cette matière, tant au point de vue des principes qu'au point de vue de ses conséquences (3). M. Kleen, l'auteur de l'important ouvrage sur la neutralité que nous avons cité si souvent, semble bien se rallier à cette doctrine, nouvelle il est vrai, mais défendue par des autorités de premier ordre (4). La Conférence navale de Londres a cependant maintenu la notion de la contrebande et le droit de saisie pour contrebande, et aucune proposition n'a été faite pour la supprimer. Mais il était entendu que le problème qu'elle avait à résoudre était uniquement d'uniformiser et de concilier les principes admis en droit positif, nullement de leur substituer des principes nouveaux. La science ne peut s'abstenir d'examiner la doctrine ancienne et les motifs sur lesquels on s'est fondé pour la critiquer et pour la combatre.

1205. Nul ne les a exposés plus complètement que Westlake. Ce n'était pas cependant l'objet principal de son étude qui est intitulée : *Est-il désirable de prohiber l'exportation de la contrebande de guerre?* Elle a été publiée à l'occasion d'une réclamation adressée à Lord Granville par le comte Bernstorff, en pleine guerre franco-allemande, le 1er septembre 1870. Le Gouvernement allemand se plaignait en somme de ce que l'Angleterre n'eût pas interdit à ses ressortissants de livrer à la France des charbons et même des armes et munitions, soutenant cette thèse, inadmissible en droit international, que « la France ayant fait à l'Allemagne sans motif sérieux », une guerre manifestement injuste, les pays neutres étaient tenus vis-à-vis de l'Allemagne à une

(1) *Revue de droit international*, t. II, pp. 614 et suiv.
(2) *Revue de droit international*, t. XXVI, p. 461.
(3) Despagnet, *op. cit.*, n° 712.
(4) Kleen, *op. cit.*, Introduction, t. I, pp. 56 et suiv.

neutralité *bienveillante*. Cette réclamation était condamnée d'avance à un échec complet. Il n'y a pas deux espèces de neutralités et une neutralité bienveillante pour l'un des adversaires, malveillante pour l'autre n'est plus une neutralité. Westlake n'a pas de peine à démontrer le non fondement de la protestation allemande. Mais, comme Lord Granville s'était déclaré prêt à entrer en consultation avec d'autres Puissances, quant à la possibilité d'adopter en commun une règle plus stricte, obligeant les Etats neutres à défendre à leurs ressortissants de fournir des armes et munitions à un belligérant quelconque, il observe qu'en tout cas changer, pendant la guerre, au préjudice d'un des belligérants, une règle généralement admise, ce serait violer ouvertement la neutralité, “ quelque excellentes que puissent être les raisons pour préférer en général, dans de futures éventualités, la règle nouvelle. „

Il est assez intéressant de noter que c'est à peu près la réponse qu'a faite, dans la guerre mondiale récente, le Président des Etats-Unis Wilson à la demande du Gouvernement allemand, tendant à ce qu'il fût interdit aux sujets américains de livrer à la France et à l'Angleterre des armes et munitions. Nous croyons du reste que le Gouvernement allemand n'a pas même pu alléguer cette fois que l'attitude de la France et de l'Angleterre fût condamnée par le verdict unanime du monde civilisé, quand même il aurait pu le soutenir avec raison en 1870, en ce qui concerne la France, quand même on n'aurait pas soutenu depuis, avec des apparences sérieuses de raison, que la guerre de 1870 avait été voulue par l'Allemagne et machinée au moyen d'une dépêche habilement altérée et sonnant désormais *comme une fanfare* (1). Quoi qu'il en soit, Westlake est amené à se demander s'il est équitable et juste que l'Etat neutre soit obligé de défendre à ses sujets le commerce de ce que l'on appelle contrebande de guerre, et à remonter jusqu'au fondement de la notion même de la contrebande de guerre et du droit

(1) Les mémoires du prince de Bismarck ne laissent guère de doute sur ce point et c'est lui-même qui s'est servi de cette expression.

que se sont attribué les belligérants de saisir, sur des bâtiments neutres, des armes, munitions ou autres objets pouvant être utiles à leur adversaire et destinés à celui-ci, de confisquer même, dans les cas graves, le navire et la cargaison. Sa conclusion est que les usages établis en cette matière ne reposent pas sur le droit primitif ou naturel et que le concept juridique de la contrebande et du droit de la saisir, produit artificiel de la volonté arbitraire des belligérants *subie par les neutres*, n'est pas même favorable aux intérêts généraux de l'ensemble des nations et de l'humanité. Nous avons à examiner cette critique et la doctrine nouvelle qui repose désormais sur des autorités imposantes.

SECTION II

Critique de la notion de la contrebande.

1206. Le principe incontesté est qu'en général la guerre entre deux Etats laisse subsister la liberté commerciale des ressortissants des Etats neutres, non seulement entre les sujets des Etats neutres mais entre eux et les sujets des Etats belligérants. Sur le principe il n'y a aucun doute. Comme le fait remarquer avec raison M. de Bar (1), le fait que deux Etats se font la guerre n'autorise ni l'un ni l'autre à exiger que toutes les relations qui existent entre son adversaire et un Etat neutre quelconque soient suspendues, quand même l'adversaire tire profit de ces relations. “ Si deux Etats se battent, le monde entier n'est pas obligé pour cela d'arrêter son activité, afin d'éviter qu'aucun souffle de cette activité ne profite ou ne nuise à l'un ou l'autre de ceux qui se battent; ce serait consacrer la thèse que les belligérants, comme tels, doivent dominer le reste du monde „. Peut-être cependant M. de Bar force-t-il ici les conséquences du système de la contrebande de guerre. Mais il est certain que, poussés jusqu'à leurs plus ultimes conséquences, les

(1) *Revue de droit international*, t. XXVI, p. 407.

principes sur lesquels repose le système de la contrebande aboutissent nécessairement, sinon à suspendre complètement le commerce dans le monde entier, du moins à le réduire dans une mesure considérable et désastreuse pour les neutres. Il en est surtout ainsi lorsqu'il s'agit d'une guerre générale, d'une guerre dans laquelle un très grand nombre d'Etats sont impliqués, et c'est le cas pour la guerre mondiale.

1207. Quel est le motif sur lequel se fondent les graves exceptions que le système de la contrebande de guerre apporte à la liberté de commerce des neutres avec les belligérants. Il est uniquement que les ressortissants des Etats neutres, en fournissant à un belligérant certains objets dont il a besoin et qui pourront prolonger sa résistance, lui prêtent aide et participent ainsi indirectement à la guerre, sur ce que cela constitue une violation de la neutralité. A cela il y a plusieurs réponses. La première est celle-ci. Il existe plusieurs manières de prêter aide à un belligérant. Cette aide ne peut pas seulement se manifester par ses actes positifs; elle peut prendre une forme différente et se caractériser par l'abstention. Si le neutre refuse de fournir à un belligérant ce qu'il est habitué à lui fournir, il prête aide à son adversaire. Il le fait, en outre, à son propre préjudice, et il en peut résulter pour lui un préjudice incalculable si les belligérants sont extrêmement nombreux comme dans la guerre actuelle. Il se peut que le commerce des neutres de tel Etat déterminé, avec un ou plusieurs Etats belligérants soit sa principale ressource. Il se peut que ce commerce consiste précisément en objets pouvant servir à la guerre. S'il doit être suspendu, ce peut être pour lui une question de vie et de mort. Et, pour avantager un autre belligérant, il faudra qu'il modifie son attitude. Le but de ce changement d'attitude sera uniquement de favoriser un autre belligérant. N'est-ce pas là ce qui caractérise la véritable violation de la neutralité? S'il continue son commerce comme auparavant, il le fait uniquement dans son intérêt,

sans que l'on doive lui supposer l'intention de favoriser un belligérant. S'il le suspend ou le limite, cette suspension et cette limitation, qu'elles lui soient imposées ou non, n'ont d'autre raison d'être, d'autre but que l'affaiblissement de l'un des Etats belligérants au profit de l'autre. Nous sommes donc pleinement d'avis avec de Bar, avec Westlake, avec Despagnet, que, si l'on veut fonder les devoirs des neutres sur une base strictement logique, le seul moyen de se montrer conséquent serait de faire consister la neutralité à ne point se départir pendant la guerre des habitudes contractées pendant la paix. " C'est le seul système ", dit Westlake, " qu'il soit possible d'appliquer d'une manière suivie en toutes circonstances. Si c'était une coutume établie, en temps de paix, que le pays A vendît des charbons et des fusils, et que le pays B qui tirerait de son sol et de ses manufactures une provision satisfaisante de ces objets, fît la guerre au pays C, lequel ne jouirait pas des mêmes avantages, le pays B serait tenu de reconnaître les marchés du monde comme faits acquis, dans les conditions de l'espèce, à l'égal de toutes les circonstances géographiques qui rendraient le pays C moins facilement attaquable (1) ".

1208. Ce premier argument nous paraît déjà concluant et il en ressort suffisamment que tout le système de la contrebande de guerre est fondé sur une fausse conception des devoirs de la neutralité. Il en est un second fondé sur les conséquences nécessaires du système. Celui-ci est essentiellement fondé sur ce que le neutre qui fournit à un belligérant ce dont il a besoin lui prête aide et le met à même de

(1) *Revue de droit international*, t. II, p. 627. — V. aussi Lorimer, *Institutes of the Law of Nations*, t. II, p. 161 Lorimer a excellemment exposé les conséquences du système généralement préconisé sous le prétexte d'une exacte observation du devoir de neutralité : " It is inconceivable that two belligerents should, at the same moment, be equally in want of neutral commodities, and equally in a condition to purchase them. By forbidding their purchase by both belligerents, we consequently favour the belligerent who either does not want them, or who cannot pay for them; and in so far as the effect of our legislation extends, we fight on is side. *Neutrality gone mad thus runs over in belligerency and becomes suicidal.* " Une neutralité ainsi comprise devient insensée, dégénère en belligérance, et se suicide virtuellement.

prolonger sa résistance. Mais un Etat belligérant et ses ressortissants n'achèteront jamais à un neutre que ce dont ils ont besoin, et la privation d'objets quelconques dont ils ont besoin aura pour effet d'énerver la résistance de ce belligérant. C'est là ce qui explique la redoutable et intolérable extension de la notion de la contrebande. Ce ne sont pas seulement les armes de guerre et les munitions, ce ne sont pas seulement tous les métaux servant à leur fabrication, ni les bois, ni les substances végétales que l'on emploie dans ce but, dont il faudra interdire aux neutres la vente et la fourniture aux belligérants, mais tout ce qui sert à l'alimentation humaine, mais les vêtements et tout ce qui sert à leur fabrication, les métiers à filer et à tisser, etc., qu'il faudra qualifier de contrebande, sous prétexte que la fourniture de tout cela peut prolonger la résistance d'un belligérant. Et c'est ce que l'on a bien senti, quand on a inventé le blocus, sans que l'on ait osé pousser aussi loin jusqu'ici le système de la contrebande, comme on devrait le faire si l'on était logique. D'où il résulte une fois de plus que ce système repose sur de fausses bases.

1209. Dût-on soutenir que la multiplicité des arguments invoqués à l'appui d'une thèse est un signe de faiblesse, ce qui serait d'ailleurs une erreur profonde, nous indiquerons un autre motif qui plaide contre la doctrine traditionnelle reçue en cette matière. Les auteurs qui approuvent celle-ci reconnaissent presque tous que les neutres qui se livrent au commerce de contrebande ne commettent pas un acte illicite et que l'Etat auquel ils ressortissent ne doit pas le leur défendre. Ils courent une aventure et s'exposent à la saisie et à la confiscation de la contrebande, du surplus de la cargaison, et du navire lui-même dans certains cas. Voilà qui est vraiment étrange. Ils ne commettent aucun acte illicite et cependant lorsqu'ils commettent un acte de ce genre, ils ne s'exposent pas seulement à ce que le belligérant qui en subit les conséquences en détruise les effets en s'emparant de la contrebande, en la saisissant sur un navire neutre qui,

en pleine mer, est censé partie du territoire neutre. Ils s'exposent à de véritables peines : *saisie et confiscation du surplus de la cargaison et du navire neutre lui-même,* de cette partie intégrante du territoire neutre. Il est difficile d'imaginer un système plus incohérent et plus absurde. L'on ne peut vraiment s'expliquer son apparition et son développement que par le dédain des belligérants pour les droits des neutres, et comme une espèce de compromis entre les prétentions anciennes des belligérants qui n'admettaient guère la neutralité, et les réclamations des neutres, lorsqu'ils ont enfin affirmé et maintenu leur droit de rester étrangers à une guerre. Nous avons vu en effet que l'institut juridique de la neutralité a été lent à se développer, et que les belligérants se guidaient volontiers dans les guerres anciennes d'après la maxime : qui n'est pas avec moi est contre moi. On ne pouvait pas être neutre et, quand les belligérants ont enfin admis qu'un Etat avait le droit de se désintéresser d'une lutte à laquelle il n'avait aucun intérêt, ils ont subordonné ce droit à certaines conditions qu'ils ont tracées eux-mêmes sans se préoccuper d'être conséquents et logiques.

1210. On a signalé avec raison une autre inconséquence, une autre absence de logique dans ce système. Sans que l'on prétende considérer comme illicite le commerce de contrebande auquel se livrent les sujets neutres au moyen de leurs navires, sans qu'à de rares exceptions près les auteurs considèrent l'Etat neutre comme obligé de le leur interdire, le belligérant lésé les en punit par le fait, chaque fois qu'il a l'occasion de le faire. Mais nul ne songe à considérer comme interdit le commerce de contrebande par la voie terrestre et l'on est à peu près unanimement d'accord pour admettre que l'Etat neutre n'a aucunement le devoir de l'interdire. La V[e] Convention de La Haye le dit formellement. Il est vrai que parfois un Etat neutre (par exemple la Belgique, comme le rappelle M. de Bar, et cet Etat était placé sous un régime de neutralité spéciale), a pu en temps de guerre défendre l'exportation de certains articles de guerre; mais on a

reconnu qu'il n'existait à cet égard aucune obligation internationale. C'est ce que constate notamment M. Rolin-Jaequemyns dans une étude publié par la *Revue de droit international* (t. II, pp. 705 et suiv.), et, sauf de rares exceptions dictées quelquefois par l'intérêt propre que l'Etat neutre peut avoir à ne pas laisser exporter certaines marchandises dont il peut avoir besoin lui-même, aucun Etat neutre n'a songé à édicter de pareilles prohibitions, aucun auteur n'a songé à lui en faire un devoir de neutralité. La convention de La Haye sur les droits et les devoirs des neutres dans la guerre terrestre n'en fait pas la moindre mention. Il est vrai que la Puissance belligérante préjudiciée par des actes de ce genre n'a aucun moyen de se protéger contre eux. Mais c'eût été un motif de plus pour imposer aux Etats neutres le devoir de prohiber de pareils actes, si vraiment ils constituaient des atteintes à la neutralité. Nous avons déjà réfuté plus haut l'argumentation déduite par Hautefeuille de l'analogie d'ailleurs imparfaite entre les rapports individuels et les rapports internationaux. Il est intéressant de constater que le profond jurisconsulte Allemand, de Bar, déduit de cette analogie même un argument contre la thèse de Hautefeuille, lorsqu'il s'agit de rapports entre individus vivant, comme ont vécu les chercheurs d'or, dans un quasi-état de nature, sans législation régulière, sans tribunaux auxquels ils soient tenus de se soumettre, comme vivent entre elles les nations jusqu'à présent. Il suppose qu'une personne armée en attaque une autre devant la boutique d'un armurier et il observe que, si celui-ci, tout en vendant des armes à d'autres personnes, ne voulait pas en vendre à la personne non armée, il serait considéré comme n'étant pas neutre, surtout si, cinq minutes auparavant, il avait vendu à l'autre combattant l'arme qui a servi à l'agression. Cette comparaison pittoresque nous paraît convaincante : mais la réfutation que nous avons faite plus haut de l'argumentation de Hautefeuille est plus complète encore.

1211. Nous n'avons examiné jusqu'ici la notion de la contrebande de guerre et du droit de saisie et de confiscation

qu'au point de vue juridique pur. Mais il n'en est pas moins vrai qu'elle a été conventionnellement admise en droit international positif et, quelque arbitraire qu'elle soit, quelque antijuridique que soit son caractère, on pourrait concevoir qu'elle fût maintenue par une convention internationale expresse ou tacite, si elle présentait des avantages sérieux au point de vue des intérêts généraux de l'humanité. En est-il bien ainsi?

L'un des arguments principaux que l'on invoque en faveur du droit pour un belligérant de s'opposer au transport de la contrebande, de la saisir sur un navire neutre et de la confisquer, de saisir et de confisquer parfois le restant de la cargaison et le navire neutre lui-même, dans des cas extrêmes de la détruire, est qu'en déclarant libre le commerce des armes et des munitions, on prolonge les maux que la guerre entraîne. M. de Bar expose l'argument avec sa bonne foi habituelle, sous ses couleurs les plus vives. “ Est-ce qu'on ne doit pas flétrir „, ajoute-t-il, “ comme presque criminel, un commerce qui tire profit de ces sanglants combats auxquels on devrait mettre fin, dans l'intérêt de l'humanité, aussi promptement que possible? „ (1). La réponse est, et il l'emprunte à Lorinier, que le but de la guerre n'est pas une cessation *temporaire* des hostilités, mais une paix durable. Si un Etat n'a été forcé de s'incliner que parce qu'il ne pouvait se procurer, pendant la guerre, en pays étranger, les armes et munitions dont son adversaire est abondamment fourni, il se préparera pour une nouvelle lutte et sera mieux armé. L'on verra se produire, même en temps de paix, une véritable surenchère d'armements militaires, ayant sa source dans des défiances réciproques, et, lors même qu'un désir ardent de revanche ne persisterait pas dans la nation vaincue, la nation victorieuse y croira. De part et d'autre on recherchera des alliances, et malgré tout, une guerre nouvelle plus vaste et plus désastreuse éclatera quelque jour. L'on a vu se produire ce phénomène sous le régime actuel de la répression de la contrebande. Une nation

(1) *Revue de droit international,* t. XXVI, p. 408.

ne se sent pas vraiment et complètement vaincue lorsqu'elle n'a succombé que parce qu'à un moment donné, elle n'était pas aussi bien munie que son adversaire de tout ce qui est nécessaire pour faire la guerre, pour prolonger la lutte.

1212. " Mais il y a encore d'autres raisons „, ajoute de Bar, " pour condamner cette vieille mais nullement respectable institution de la contrebande de guerre „. Et il cite encore Westlake. Cette vieille et nullement respectable institution tend à assurer la victoire à celui qui est le mieux préparé, dès le début : d'où la nécessité pour les Etats d'être constamment prêts à la guerre, s'ils ne veulent être vaincus par une de ces nations de proie qui visent à leur développement par la conquête, et bien des Etats ont été, à certaines époques de leur existence, des nations de proie. La France le fut sous la première république, pour répandre, soi-disant, dans le monde ses principes de liberté, d'égalité et de fraternité. Elle le fut sous le premier Empire pour satisfaire à l'ambition de Napoléon Ier. N'y a-t-il pas un Etat qui l'est actuellement, qui *devrait l'être* tout au moins, d'après ses historiens et ses hommes de guerre pour propager dans le monde sa Kultur particulière? De là, la nécessité pour tous les Etats de développer sans cesse des armements écrasants pour le peuple. On a essayé en vain de les réduire proportionnellement. C'était le but principal de la première Conférence de la Paix, qui, sous ce rapport, a fait une faillite irréparable. Quelques-uns s'en consolaient en voyant dans ces armements à outrance une coûteuse assurance contre la guerre. Cet espoir a été cruellement déçu et la guerre n'en est devenue que plus épouvantable et plus désastreuse. " L'injustice la plus flagrante „ dit encore Westlake, que de Bar approuve sans réserve, " c'est que la prohibition du commerce des armes donne lieu aux surprises et favorise cet argument dangereux aux gouvernements et aux nations, quoique agréable aux généraux ambitieux : *La guerre étant inévitable pour l'avenir, faisons la guerre dès à présent, parce que notre armement est complet, tandis que notre adversaire*

ne l'a pas encore achevé. Ces paroles n'étaient-elles pas prophétiques? L'éminent jurisconsulte Allemand de Bar, esprit des plus libre, approuve pleinement ces observations et en fait d'analogues en ce qui touche l'application par un Etat d'inventions et de découvertes techniques que d'autres n'auraient pas utilisées encore. Tentation dangereuse pour cet Etat, s'il est belliqueux, que celle d'assaillir un autre Etat qui n'a point fait encore application de ces découvertes, surtout si ce dernier ne peut compléter son armement par des achats à des sujets neutres. Tel Etat s'est abondamment approvisionné, d'avance, d'armes et de munitions, possède des troupes énormes dont la mobilisation peut s'opérer avec une rapidité foudroyante. Tel autre n'est que très insuffisamment armé et ses troupes sont fort peu nombreuses, ce qui semble attester ses vues pacifiques. Mais il a de l'argent, il a du crédit. “ Est-ce qu'il est juste „ s'écrie de Bar, “ de proclamer la thèse qu'un Etat, en temps de guerre, ne puisse pas profiter selon ses besoins, de son argent et de son crédit? „

1213. Le savant auteur d'un projet de règlement sur la neutralité présenté à l'Institut en 1906 n'a pas proposé cependant à ce corps scientifique la suppression de la notion de la contrebande de guerre, parce qu'il ne croyait pas que les Etats fussent disposés à accepter cette réforme. Il s'est borné à proposer de restreindre autant que possible cette notion *chancelante* (ce sont les termes de von Bar). Mais il avait son opinion arrêtée dès 1896 sur la justice et l'opportunité d'une réforme radicale et cette opinion il l'a conservée, comme l'atteste son ouvrage. Dans une dissertation publiée par la *Revue du droit international en 1896* (1), il envisage comme un idéal de l'avenir la suppression complète de la notion de la contrebande de guerre, pour laisser libre le

(1) T. XXVI, p. 397. En 1906, Lord Reay a proposé à la Conférence de La Haye, au nom de l'Angleterre, d'abolir la contrebande de guerre. Vingt-cinq Etats ont voté pour, cinq se sont abstenus, *cinq :* l'Allemagne, la France, le Monténégro, la Russie et les Etats-Unis ont voté contre. (V. *Actes et documents,* t. III, p. 881.) Il est à remarquer que ce vote bizarre n'est pas mentionné dans la table.

commerce neutre en temps de guerre, sans autres restrictions que celles qui résultent du blocus et des investissements, et il constate l'existence de cette tendance générale au sein des Etats les plus avancés. On ne pouvait s'attendre à ce que la Conférence navale de Londres, qui avait pour mission de *codifier et de concilier*, dans la mesure du possible les règles existantes plutôt que de faire du droit nouveau, entrât dans les vues développées par Lorimer, Westlake, de Bar, etc. On pouvait espérer qu'elle suivrait la voie indiquée par M. Kleen. C'est le contraire qui a eu lieu. La Conférence navale a certainement plutôt élargi la notion de la contrebande, et, quand on y réfléchit bien, il ne faut pas trop s'en étonner. C'était une réunion de délégués des Grandes Puissances maritimes, appelées dans une guerre future à jouer aussi bien le rôle de belligérantes que celui de neutres et tenant essentiellement à se réserver une grande liberté d'action en ce cas vis-à-vis des neutres. Sans doute l'adoption de règles plus juridiques pouvait leur profiter éventuellement, même si elles étaient belligérantes, au cas où elles auraient été moins bien armées que leurs adversaires. Mais on n'aime guère à s'imaginer que l'on pourra se trouver dans cette situation et l'on se berce volontiers de l'illusion que l'on sera mieux armé. Quant aux Etats neutres, pour peu qu'il s'agisse d'une question dans laquelle leurs intérêts matériels seuls sont engagés, on est tenté d'en faire assez bon marché lorsqu'ils se trouvent en opposition avec les intérêts vitaux des Etats belligérants. Sans doute la conception de la contrebande de guerre et du droit d'y mettre obstacle est toute entière antijuridique, comme nous croyons l'avoir démontré. Mais cette institution existait, elle était consacrée par une tradition séculaire et, dès que l'on admettait le principe, l'extension de cette notion à tout ce qui peut être utile à un belligérant était logique et fatale.

Nous examinerons le règlement adopté par la Conférence navale en faisant ressortir les différences qui le séparent des règles admises par certains pays, de celles préconisées par les auteurs et par des corps scientifiques.

SECTION III

Système de la Conférence navale.

1214. “ La Conférence navale „, dit M. Louis Renault, dans son rapport, “ a maintenu la distinction traditionnelle de la contrebande absolue et de la contrebande conditionnelle „. Lorsque l’on parcourt les dispositions des articles 22 et suivants de la Déclaration de Londres, on constate en effet qu’elle énumère de nombreux objets constituant *de plein droit* ce qu’elle qualifie de contrebande absolue ou qui peuvent être déclarés tels par un belligérant, d’autres non moins nombreux qui sont susceptibles de servir aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques et qui sont contrebande conditionnelle, enfin des objets qui ne peuvent pas être déclarés contrebande de guerre, en ajoutant qu’au surplus tous les objets et matériaux qui ne sont pas susceptibles de servir aux usages de la guerre ne pourront pas être déclarés contrebande de guerre. La contrebande absolue est saisissable dès qu’il est établi qu’elle est destinée au territoire de l’ennemi ou à un territoire occupé par lui, ou à ses forces armées de terre ou de mer. La contrebande conditionnelle ne l’est que si elle est destinée à l’usage des *forces armées* ou des *administrations de l’Etat ennemi.* Il ne suffit pas qu’elle soit destinée au territoire de l’ennemi ou à un territoire occupé par lui. Mais tout belligérant a le droit d’ajouter par une déclaration formelle, *à la liste de la contrebande absolue*, tous autres objets employés exclusivement à la guerre, et à la liste de la contrebande conditionnelle tous objets qui seraient susceptibles de servir à des usages pacifiques, aussi bien qu’à la guerre. Tel est dans ses grandes lignes le système adopté par la Déclaration de Londres. Nous croyons que, s’il a l’avantage incontestable de substituer des règles précises et uniformes à l’incertitude et à la diversité extrêmes des règles anciennes, il a plutôt accentué la sévérité de celles qui, parmi ces dernières, pouvaient être

considérées comme les plus rigoureuses, et ne constitue pas un progrès.

1215. L'éminent jurisconsulte auteur du rapport fait à la Conférence navale a dit, nous l'avons vu, que la Déclaration de Londres reproduit la distinction *traditionnelle* entre la contrebande *absolue* et la contrebande *conditionnelle.* S'il avait dit l'*ancienne* distinction, il se serait servi de termes plus exacts. Encore l'expression contrebande *conditionnelle* ne se rencontre-t-elle guère ni dans les auteurs ni dans les traités. Ce qui est vrai c'est que l'on a distingué très anciennement entre la contrebande *absolue* et la contrebande *relative.* Mais il ne paraît pas que, si cette distinction est ancienne, elle ait jamais été assez généralement admise pour qu'on puisse la qualifier de *traditionnelle.* Grotius, que l'on s'empresse souvent de citer, quand il s'agit de cette doctrine, et qui évite du reste de se servir du mot même de *contrebande*, expose ici une théorie dont on se borne d'ordinaire à indiquer les traits principaux mais qui est assez compliquée et, à notre sens, inadmissible. On ne s'en étonnera pas si l'on réfléchit que la matière de la neutralité a été traitée par lui d'une manière beaucoup plus imparfaite et plus incomplète que le droit de la guerre à proprement parler. Grotius distingue entre les choses qui servent exclusivement à la guerre, celles qui ne servent qu'au plaisir, à l'agrément, et celles qui peuvent être utiles à la guerre comme à la paix, telles que la monnaie, les vivres (*commeatus*), les navires et ce qui s'y attache, en un mot les *res ancipitis usus.* Les premières peuvent toujours être confisquées, les secondes jamais. Quant à la troisième classe, à laquelle la qualification de contrebande relative conviendrait peut-être mieux, il décide la question de la saisie et de la confiscation d'après la nécessité, la connaissance par le neutre de cette nécessité et la justice de la cause du belligérant. C'est seulement au belligérant dont la cause est juste que la nécessité permet de saisir les *res ancipitis usus,* et encore est-ce sous l'obligation d'indemniser le neutre. La connaissance de cette néces-

sité par le neutre le rend coupable et responsable. Si aucun dommage n'a encore été infligé au belligérant qui rencontre les marchandises transportées en destination de l'ennemi, il a le droit de les retenir et d'exiger des garanties pour l'avenir. Mais, si la reddition d'une place ou la conclusion de la paix en a été retardée, ces marchandises sont confisquées à titre de réparation. Enfin, si la justice de la cause d'un belligérant est de toute évidence, la responsabilité du neutre est engagée même criminellement et la peine à lui infliger à la discrétion du belligérant. Il n'est vraiment pas nécessaire d'insister sur que cette théorie a d'inadmissible et de contraire aux idées modernes. Si la distinction établie par la Conférence de Londres y correspond dans une certaine mesure, c'est dans une mesure très imparfaite et les effets que l'on en fait résulter sont bien différents. Notons seulement, quant à la base même de la distinction, que la contrebande absolue comprend, d'après le système de la Conférence, bien des choses qui ne sont pas utilisables pour la guerre seulement mais pour des usages pacifiques, par exemple les fusils de chasse, les animaux de bât et de trait, la poudre même et les explosifs. Quoi qu'il en soit, la classification établie par Grotius n'a jamais été généralement adoptée. Il va de soi qu'Alberico Gentili n'en parle pas, sa thèse étant plus simple, plus radicale. Pour lui l'intérêt du belligérant, un intérêt public, doit toujours l'emporter sur le droit des personnes privées neutres. Les grands successeurs de Grotius, pour ne citer que Henri Coccejus, Heineccius, Vattel, Valin, et surtout l'excellent jurisconsulte Bijnkershoeck n'ont nullement approuvé cette classification. Henri Coccejus repousse et condamne en principe la saisie de la contrebande de guerre en général, Bijnkershoeck réfute nettement la classification de Grotius et soutient que les armes et munitions de guerre constituent seules la véritable contrebande, que les édits en sens contraire étaient en si petit nombre qu'il ne fallait y voir que la confirmation de la règle. Heineccius se borne à énumérer limitativement les articles de contrebande, tout en y comprenant les vivres. Vattel en fait de même,

mais exclut les vivres. Valin, conformément à l'ordonnance de 1681, classe dans la contrebande les armes, les munitions de guerre et les équipements militaires et observe que, si la France y a ajouté le goudron en 1700, c'est à titre de représailles. G. F. de Martens n'admet le droit de confiscation que s'agissant des armes et des munitions de guerre; quant à tous autres objets pouvant servir à la guerre on doit se borner à *à les séquestrer ou à en payer la valeur*. Hubner admet bien la classification de Grotius, mais il ne s'exprime nullement d'une façon aussi catégorique sur le sort des *res ancipitis usus* et sa doctrine est très obscure. Il n'a pas été suivi. Lampredi et Galiani n'adoptent pas davantage cette classification systématique et aboutissent à une théorie purement conventionnelle. Jouffroy ne considère comme contrebande que les articles indispensables à l'attaque ou à la défense. Klüber et de Rayneval repoussent comme Coccejus la notion de la contrebande. D'après Hautefeuille on ne peut considérer comme contrebande de guerre que les armes et munitions de guerre et d'autres auteurs, Pasquale Fiore et de Boeck, par exemple, partagent son opinion. Quelques auteurs modernes, Westlake, de Bar, Lorimer, Despagnet, ont combattu au contraire avec énergie, comme l'avaient fait Coccejus, Klüber et de Rayneval la notion de la contrebande de guerre et soutenu que le commerce des neutres devait rester entièrement libre en temps de guerre, comme en temps de paix, tout au moins en l'absence d'un blocus régulièrement établi. “ Principe incontestablement juste „, dit Kleen (1), “ mais appartenant à un avenir éloigné et incalculable. „ Il veut dire indéterminable.

1216. Il est bien évident, d'après cet exposé rapide, qu'au moins à s'en tenir à la doctrine des auteurs la classification de la contrebande en contrebande absolue et en contrebande conditionnelle ou relative ne peut pas être considérée comme traditionnelle. Elle ne l'est pas davantage quand on examine les traités et la pratique des nations. A la vérité le traité de

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 370.

Southampton conclu en 1625, l'année de la première publication de l'ouvrage de Grotius, en porte la trace, comme le fait remarquer Westlake, mais on ne peut soutenir qu'il l'adopte complètement et nous ne connaissons aucun traité qui le fasse. On ne la retrouve pas davantage dans les édits ou règlements nationaux sur la matière. Quand ils ne se bornent pas à restreindre la notion de la contrebande aux armes et munitions et aux objets servant exclusivement à la guerre, ou tout au moins *spécialement* destinés d'après leur nature à cet objet, ils se bornent à y ajouter certaines choses qui, suivant les circonstances peuvent présenter une grande utilité pour la guerre, c'est-à-dire à résoudre des questions particulières. Les vivres constituent-ils de la contrebande de guerre ? En est-il ainsi de l'or et de l'argent ? En est-il de même des charbons ? L'Angleterre a généralement incliné vers une application étendue de la notion, les petits pays, ces neutres par destination, dans les temps modernes tout au moins, par exemple la Hollande et les villes hanséatiques, vers son application restreinte. De grands actes internationaux l'ont cependant limitée. Le traité des Pyrénées de 1659 en exclut expressément les aliments de toute espèce. La paix d'Utrecht les en exclut aussi au moins virtuellement. De même la Neutralité armée de 1780. Dans le traité de 1785 entre la Prusse et les Etats-Unis se rencontre la stipulation : que même le transport des armes et munitions ne donnera pas lieu à la confiscation, mais seulement à la saisie moyennant indemnité. Et, si le traité de 1794 entre les Etats-Unis et l'Angleterre autorise la saisie des aliments, ce n'est que moyennant un dédommagement complet et rapide. Geffcken cite un grand nombre de traités conclus dans le cours de XIXe siècle qui restreignent la notion de la contrebande aux armes et munitions de guerre, ou tout au moins à ce qui est spécialement destiné à la guerre.

1217. Il faut reconnaître toutefois que, dans la pratique, l'Angleterre a presque toujours été rebelle à la restriction de

la notion de la contrebande de guerre. Ses écrivains, ses législateurs, ses cours de prise, se trouvant en présence de règles diffuses, confuses et souvent contradictoires, se sont fréquemment inspirés de l'intérêt anglais, plutôt que de principes de justice. On y a admis non pas comme règle générale, mais s'agissant de certaines *res ancipitis usus,* non seulement une contrebande relative fondée sur la nature de ces choses, mais une contrebande accidentelle ou occasionnelle, comme le fait remarquer avec raison Despagnet, comprenant certaines choses *ancipitis usus* qu'elle excluait en règle générale de la contrebande de guerre, et qu'un officier pouvait y faire rentrer à raison de circonstances particulières.

Et cependant l'Angleterre elle-même a fini par être amenée à faire certaines concessions. En résumé les principales questions en discussion, lorsque la Conférence navale de Londres s'est réunie, avaient rapport aux objets suivants comme le constate très exactement Despagnet (1) qui les exclut tous de la contrebande de guerre : 1° les navires; 2° les métaux précieux : or et argent; 3° les navires de commerce et les matériaux de construction ou de gréement des navires; 4° les machines à vapeur ou autres; 5° les matières premières susceptibles de servir à la fabrication des armes et des munitions; 6° la houille qui a acquis une importance particulière depuis la navigation à vapeur; 7° les bêtes de somme ou de trait. On sait qu'il y a aujourd'hui nombre d'autres matières : le cuivre, l'aluminium, le caoutchouc, etc. qui grâce aux progrès merveilleux et désastreux accomplis dans l'art de détruire et de massacrer pourraient être ajoutés à cette liste. Mais, pour comparer le régime établi par la Conférence navale avec les idées qui prédominaient dans la doctrine et la pratique antérieures, nous nous bornerons à passer en revue les objets indiqués.

1218. La Conférence navale déclare de *plein droit* contrebande conditionnelle :

(1) *Op. cit.*, n° 711.

1° *Les vivres et les céréales.* Ils sont exclus par la plupart des pays, mais admis par l'Angleterre comme contrebande relative ou accidentelle, admis aussi par les Etats-Unis, mais seulement lorsqu'ils sont destinés aux troupes ou flottes ennemies. Pendant la guerre des Boers, l'Angleterre s'inclina cependant devant la manière de voir des Etats-Unis. Elle fit plus, lors de la guerre franco-chinoise, dans laquelle elle était neutre, elle repoussa énergiquement la prétention de la France de considérer le riz comme contrebande de guerre. Geffcken qui rapporte longuement la correspondance entre M. Waddington et Lord Granville, approuve complètement l'attitude nouvelle de l'Angleterre qui agit du reste exactement de même lors de la guerre Chino-Japonaise en 1894. Il est vrai que, lors de la guerre Russo-Japonaise, les deux Etats ont rangé les vivres dans la contrebande de guerre, à la suite du Japon, mais elle était ainsi infidèle à toutes ses traditions, et l'on peut dire qu'en général les vivres n'étaient pas considérés comme contrebande de guerre au moment où s'est réunie la Conférence navale.

2° *L'or et l'argent.* M. Despagnet observe que " Seuls les Etats-Unis et l'Angleterre en font des objets de contrebande, mais jamais de contrebande absolue : les Etats-Unis quand ils sont destinés aux forces ennemies, l'Angleterre, suivant les circonstances, comme contrebande relative ou *accidentelle* „ (1). Ceci n'est peut-être pas tout à fait exact. L'or et l'argent, même monnayés, ne sont nullement contrebande d'après certains auteurs Anglais, Manning par exemple. Ils ne le sont d'après Hall que quand ils sont destinés à des forces ennemies.

3° *Les navires de commerce et les matériaux de construction navale.* Despagnet dit que l'Angleterre fait de ces objets des articles de contrebande *absolue*, que toutefois la résine, la graisse et les matériaux de construction ne sont pour elle que de la contrebande *relative ou accidentelle.* Il constate qu'à l'heure actuelle, *les autres pays, même les Etats-Unis dans leur code naval de 1900, aujourd'hui abrogé, consi-*

(1) Despagnet, *op. cit.*, n° 711, 2°.

dèrent comme licite le transport de toutes ces choses. Il y aurait lieu cependant de faire des distinctions. En ce qui concerne les navires mêmes, le *Manuel anglais des prises maritimes* ne considère comme contrebande que les vaisseaux neutres *qui seraient équipés comme vaisseaux de guerre et qui se rendraient en pays ennemi pour y être vendus* (1). C'est de la contrebande essentiellement conditionnelle. En ce qui touche les matériaux de construction navale, ce *Manuel* précise minutieusement ceux qui doivent être considérés comme contrebande absolue. Il est vrai que la liste en est assez longue.

4° *Les machines.* Despagnet constate que le *Manuel des prises anglais* et le *Code de la guerre navale des Etats-Unis* prohibent le transport du matériel pour la construction des chemins de fer et télégraphes et admettent la possibilité d'étendre cette prohibition suivant les circonstances. Il est certain qu'ils l'admettent en ce qui concerne les machines et les matières premières nécessaires pour la fabrication de toutes armes de guerre et munitions, et, en ce qui concerne celles-ci, d'autres pays l'ont souvent admis. Mais il n'en est pas de même en ce qui concerne le matériel pour la construction des chemins de fer et télégraphes qui n'est du reste, même pour le *Manuel anglais,* que contrebande conditionnelle. La Russie et le Japon l'ont compris dans la contrebande lors de la guerre de 1904, mais ce dernier à la condition que ces objets soient destinés à une place ou à une armée ennemie.

(1) Sir Travers Twiss (*op. cit.*, n° 148) dit qu'en l'*absence d'engagements conventionnels,* aux termes desquels le transport en pays ennemi est prohibé, *le doute* s'est élevé quelquefois relativement au transport dans un port ennemi, pour y être vendus, des navires que leur construction permet d'adapter facilement à des usages de guerre, et que Lord Stowell n'a pas hésité à condamner un navire, quand il était prouvé que l'armateur *savait* que son navire était *particulièrement apte à faire la guerre* et qu'il se rendait ouvertement avec lui dans le pays ennemi, avec l'intention ou l'espoir de le vendre à l'ennemi, pour être employé comme navire de guerre. Sir Travers Twiss en donne quelques exemples intéressants et termine en disant : “ Il paraît résulter des différents jugements de la plus haute Cour anglaise de prises, que, tout en maintenant le principe qui consiste à considérer le transport des navires de guerre à l'ennemi comme un fait de contrebande, ils en ont strictement limité l'application aux cas dans lesquels il n'existait pas de doute sur le caractère des navires ou sur l'usage pour lequel *on se proposait* de les vendre.

5° *Les métaux et matières premières.* Le *Manuel anglais* prohibe toutes les matières premières dont sont faites les munitions et en fait une longue énumération qui ne nous parait nullement limitative. C'est, d'après ce *Manuel*, de la contrebande absolue. Les Etats-Unis ne considèrent comme contrebande absolue que le salpêtre. La Chine a déclaré telle le chlorate de potasse en 1894. Le Japon en 1904, a suivi à peu près la doctrine anglaise. La Russie a déclaré contrebande absolue le souffre, le salpêtre et même le coton. La plupart des Etats continentaux européens répugnaient encore, au moment de la Déclaration de Londres, à cette conception étendue de la contrebande de guerre.

6° *Les bêtes de somme et de trait.* Les chevaux et le foin sont contrebande accidentelle d'après le *Manuel anglais des prises maritimes.* Il en serait sans doute de même des mulets. Despagnet dit qu'aux Etats-Unis ils sont contrebande absolue; mais cela nous paraît douteux. La Russie n'a jamais consenti dans aucun de ses traités à les envisager comme contrebande (1). Mais plusieurs traités français les envisagent comme contrebande et l'ordonnance de la marine de 1681 les y comprend. Il y a toutefois des traités même français qui ne prohibent pas le commerce de chevaux (2). Certains Etats n'ont considéré comme contrebande que le commerce des chevaux de cavalerie. On ne voit vraiment pas, comme le fait remarquer Hall (3), pourquoi il en serait autrement des chevaux d'artillerie ou même de transport. Très sévère, la déclaration range les animaux de selle, de trait et de bât dans la contrebande absolue dès qu'ils sont utilisables pour la guerre, comme si tous ne l'étaient pas dans une certaine mesure.

7° *La houille.* L'Angleterre, au moins depuis l'application de la vapeur à la navigation, l'a toujours considérée comme contrebande de guerre, la France jamais. Il est à observer toutefois que la houille n'a été rangée par l'Angleterre que

(1) Sir Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 143, note 1.
(2) De Clercq, *Recueil*, t. I, p. 400, et Calvo, *op. cit.*, t. VI, p. 36 à la note.
(3) Hall, *op. cit.*, § 242.

dans la contrebande accidentelle. En 1904 le Japon a prohibé le transport du charbon vers les lieux où il peut être utilisé pour la guerre, tandis que la Russie interdisait le transport de toute espèce de combustible. La Russie avait cependant, lors du Congrès de Berlin en 1885, combattu la proposition de l'Angleterre tendant à ce que le charbon fût déclaré contrebande de guerre. Il n'est pas douteux que l'Allemagne considérât le charbon comme contrebande de guerre, puisqu'en 1870 elle a vivement insisté pour que l'Angleterre alors neutre s'opposât au transport de charbon par ses sujets en destination de la France ou tout au moins de la *flotte française,* prétention extravagante, dit Hall (1). Quant aux petits Etats, ils sont en général défavorables à l'extension de la notion de la contrebande. Or le charbon est, d'après la Déclaration de Londres, contrebande conditionnelle de plein droit.

1219. De l'ensemble de ces observations il résulte, une fois de plus, que la plupart des Etats semblent opposés à toute extension et inclinent à ne considérer comme contrebande que les objets qui sont, sinon exclusivement, du moins spécialement destinés à servir à la guerre, à exclure en un mot la notion de la contrebande *conditionnelle, relative ou accidentelle.* Telle semble être aussi la tendance de la doctrine la plus récente. Dès 1877, l'Institut de droit international avait adopté la Résolution suivante : “ Sont sujets à saisie les objets destinés à la guerre ou susceptibles d'y être employés immédiatement. Les Gouvernements belligérants auront, à l'occasion de chaque guerre, à déterminer les objets qu'ils tiendront pour tels „ (2). Mais, en 1896, lors de sa session de Venise, il a été beaucoup plus explicite et l'article 1er de son projet de règlement de la contrebande de guerre porte : “ Sont contrebande de guerre : 1° les armes de toute nature ; 2° les munitions de guerre et les explosifs ; 3° le matériel militaire (objets d'équipement, affuts, uni-

(1) *Op. cit.*, p. 686, § 244.
(2) *Annuaire,* t. II, p. 152.

formes, etc.); 4° les vaisseaux équipés pour la guerre; 5° les instruments spécialement faits pour la fabrication immédiate des munitions de guerre. — L'article 2 définit les munitions de guerre: ce sont les objets qui, pour servir immédiatement à la guerre, n'exigent qu'une simple réunion ou juxtaposition. Les articles 4 et 5 excluent la contrebande relative ou accidentelle, comme aussi virtuellement la contrebande conditionnelle; ils permettent simplement la préemption ou la mise sous séquestre des *res ancipitis usus*. Des auteurs considérables ont été beaucoup plus loin, comme nous l'avons vu et ont proposé la suppression de la contrebande, avec, comme conséquence, la liberté complète du commerce neutre pendant la guerre comme pendant la paix. En 1907, par un étrange revirement, l'Angleterre a proposé elle-même, par l'organe de Lord Reay, la suppression de cet institut dont elle avait usé et abusé. Des jurisconsultes éminents s'y sont ralliés. Les délégués de vingt Etats, parmi lesquels trois grandes Puissances : l'Angleterre, l'Autriche-Hongrie et l'Italie, ont voté dans ce sens. L'Allemagne, la France, les Etats-Unis, la Russie et le Monténégro (!) ont rejeté la proposition. Quatre Etats, dont le *Japon,* se sont abstenus (1). L'attitude des Etats-Unis était tellement en contradiction avec les vœux émis par M. Marcy dès 1886, qu'elle a provoqué une certaine surprise de la part de Lord Reay. Le général Porter s'est borné à répondre flegmatiquement que : " depuis la politique démodée de Marcy, le Gouvernement des Etats-Unis avait acquis de l'expérience et préférait aujourd'hui la politique plus moderne de Roosevelt. „ Ce n'était peut-être pas assez. Quoi qu'il en soit, bien que l'opposition nette de quatre grandes Puissances ait fait échouer la proposition, tout ce débat a montré combien les idées nouvelles avaient marché. Que de désastres eussent été évités dans la guerre actuelle si elle avait été adoptée et si la règle nouvelle avait été respectée. L'Angleterre eût certes été dans l'impossibilité de poursuivre son projet de réduire l'Allemagne et l'Autriche en leur coupant les vivres. Sans

(1) *Actes et documents,* t. I, p. 258.

doute ce moyen d'hostilité est parfaitement légitime dans l'état actuel du droit international. Un siège, comme le siège de Paris en 1870 spécialement, et les blocus, très souvent, ne tendent pas à autre chose. Mais, s'il est légitime, on peut douter de son opportunité et de son efficacité quand il s'applique à tout un pays, quand l'Etat ennemi occupe une partie importante du territoire de celui qui y a recours ou de ses alliés et fait plus durement encore peser sur ce territoire que sur le sien propre les privations dont il souffre lui-même, quand le recours à ce moyen produit une exaspération folle parmi la population inoffensive du pays ennemi, quand il entraîne des conflits fatals avec les neutres et une calamiteuse destruction d'objets utiles et nécessaires, au préjudice du monde entier. D'innombrables navires neutres, qui ont été coulés sans pitié, navigueraient encore paisiblement, si l'on ne s'était pas cru obligé de recourir à ce moyen de guerre, et un peuple que la rage aveugle et frappe d'aliénation mentale aurait peut-être compris plus tôt l'injustice de la cause pour laquelle cette affreuse guerre a été entreprise.

1220. Sous ce rapport la Conférence navale de Londres n'a pas été à la hauteur de sa tâche. Bien que quelques Etats, comme l'Autriche, aient encore fait entendre leur voix en faveur de la thèse anglaise de 1907, ils n'ont pas insisté. Non seulement l'on a maintenu la contrebande de guerre, mais l'on a conservé, à côté de la contrebande absolue, la contrebande *conditionnelle* qui correspond à peu près à la contrebande relative et à la contrebande accidentelle d'autrefois, distinction traditionnelle en Angleterre peut-être, mais nullement dans les autres pays ni dans la science, comme nous croyons l'avoir démontré. Il ne suffit pas, en effet, pour pouvoir affirmer que la distinction systématique établie par Grotius a été maintenue, de dire que, dans quelques pays, on a considéré exceptionnellement comme contrebande de guerre certains objets qui, sans servir exclusivement à la guerre, étaient d'une telle importance pour celle-ci qu'on les a exceptionnellement assimilés aux objets exclusivement

utilisables pour la guerre. Il y a loin de là à déclarer que tous les objets et matériaux susceptibles de servir à la guerre comme à des usages pacifiques, même en dehors de ceux qui sont expressément énumérés dans les articles 22 et 24, peuvent être ajoutés à la contrebande conditionnelle au moyen de la simple déclaration d'un belligérant, notifiée à une époque quelconque, même pendant la guerre. Nous ne pensons pas qu'après la présente guerre les dispositions de la Déclaration de Londres, en ce qui concerne la contrebande de guerre, aient des chances sérieuses de ratification, même par les Puissances qui auraient consenti à les ratifier auparavant. Ces dispositions seront analysées ci-après.

1221. La Déclaration de Londres dispose que les objets et matériaux suivants sont *de plein droit* considérés comme contrebande de guerre et compris sous le nom de contrebande absolue :

1° Les armes *de toute nature,* y compris les *armes de chasse* et les pièces détachées caractérisées;

2° Les projectiles, gargousses *de toute nature* et les pièces détachées caractérisées;

3° Les poudres et les explosifs spécialement affectés à la guerre;

4° Les affuts, caissons, avant-trains, fourgons, forges de campagne et les pièces détachées caractérisées;

5° Les effets d'habillement et d'équipement militaires caractérisés;

6° Les harnachements militaires caractérisés de toute nature;

7° Les animaux de selle, de trait ou de bât, utilisables pour la guerre;

8° Le matériel de campement et les pièces détachées caractérisées;

9° Les plaques de blindage;

10° Les bâtiments et embarcations de guerre et les pièces détachées, spécialement caractérisées comme ne pouvant être utilisées que sur un navire de guerre;

11° Les instruments et appareils exclusivement faits pour la fabrication et la réparation des armes et du matériel militaire terrestre ou naval.

La simple lecture de cette longue énumération permet de constater que la classification établie par la Conférence de Londres en contrebande absolue et contrebande conditionnelle ne répond nullement, par les bases mêmes sur lesquelles elle repose, à celle de Grotius qui, sans avoir été admise comme règle générale, a cependant exercé son influence sur les principes admis par certains pays, spécialement par l'Angleterre, quant à la détermination des objets de contrebande. Grotius ne classait dans la contrebande absolue que les objets exclusivement utiles à la guerre et, dès l'abord, on constate que la Conférence navale y range des objets qui ne sont pas exclusivement utilisés à la guerre. Elle y comprend les armes de chasse et cette expression seule suffit pour démontrer qu'il ne s'agit pas d'objets uniquement destinés à la guerre. Au 2° figurent les projectiles, donc même les flèches et autres projectiles peu utilisables pour la guerre et jamais utilisés comme tels, les cartouches de toute nature, donc même celles des fusils de chasse, au 4° les fourgons et forges de campagne qui peuvent également servir même à des usages pacifiques, au 7° les animaux de selle, de trait ou de bât utilisables pour la guerre, bien qu'ils puissent évidemment et soient normalement employés à des usages pacifiques. Même les canons, les poudres, les plaques de blindage semblent pouvoir servir à de pareils usages. Tout cela cependant est contrebande absolue d'après la Conférence navale de Londres.

1222. Et sa classification ne diffère pas moins de celle de Grotius en ce qui concerne les effets de la contrebande absolue. D'après la Déclaration de Londres, la différence entre les effets de la contrebande absolue et ceux de la contrebande conditionnelle consiste essentiellement : en ce que la première est saisissable dès qu'elle est destinée au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui, et, bien entendu

aussi quand elle est destinée à des forces armées (art. 30), tandis que la seconde n'est saisissable que s'il est établi qu'elle est destinée à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi, *mais avec cette conséquence* que l'une et l'autre sont sujettes à confiscation (art. 32 et 39), tandis que la contrebande relative, dont parle Grotius, est toujours saisissable, dès que la nécessité justifie cette mesure, mais ne l'est qu'à charge de restitution ou d'indemnité. En présence de ces différences, les partisans de la modération en matière de contrebande seraient tentés de s'écrier : " Qu'on nous ramène à Grotius! „ bien que ce savant illustre entre tous ait écrit à une époque où le droit de la neutralité était très imparfaitement organisé et où les droits des neutres n'étaient guère respectés des belligérants.

1223. Le système de la Déclaration navale de Londres, en ce qui concerne la notion de la contrebande conditionnelle et la liberté absolue qu'il laisse aux belligérants à cet égard, n'est pas moins sujet à critique. Elle ne se contente pas d'énumérer une quantité d'objets qui sont *de plein droit* contrebande conditionnelle dès qu'ils sont destinés à l'usage des forces armées ou *des administrations de l'Etat ennemi;* par exemple l'or et l'argent monnayés et en lingots, les navires, bateaux et embarcations de tout genre, mais elle donne carte blanche aux belligérants pour déclarer contrebande conditionnelle tous les objets et matériaux susceptibles de servir à des usages de guerre comme à des usages pacifiques, sans qu'elle subordonne même ce droit à la condition d'une nécessité de guerre. Elle se borne à faire exception, par des raisons qui ne semblent pas toujours concluantes, pour certains objets. Nous disons que ce n'est pas toujours par des raisons concluantes. En effet, parmi ces objets il en est qui, par leur nature, comme le caoutchouc, peuvent être d'une utilité considérable pour la guerre, tout en pouvant être utilisés pour des usages pacifiques. On peut dire cependant qu'en somme, s'agissant d'objets dont la nature était fort discutée, comme les vivres, l'or et l'argent

monnayés ou en lingots, les animaux de selle, de trait ou de bât, etc., elle a certainement adopté la doctrine la plus rigoureuse. Pourquoi par exemple les animaux de selle, de trait ou de bât, sont-ils même déclarés contrebande absolue et cela de plein droit? Pourquoi permettre au belligérant de déclarer contrebande conditionnelle tout ce qui peut servir à la fois à des usages de guerre et à des usages pacifiques?... En réalité, *tout peut servir à des usages de guerre*. Ce qui aggrave d'ailleurs les conséquences de cette extrême latitude laissée aux belligérants, c'est qu'on ne rencontre dans l'œuvre de la Conférence aucune limitation ou restriction, quant à l'époque à laquelle cette déclaration peut être faite. Il est dit simplement que l'adjonction peut avoir lieu au moyen d'une déclaration notifiée, que la notification est adressée aux gouvernements des autres Puissances ou à leurs représentants accrédités auprès de la Puissance qui fait la déclaration et que : « La notification faite *après l'ouverture des hostililés* n'est adressée qu'aux Puissances neutres » (art. 24). Aucun délai n'est prescrit. M. Dumbas, délégué de l'Autriche, a cependant proposé de stipuler que la déclaration devrait être faite *en temps utile* et Lord Desart s'est associé à cette proposition. C'était bien vague encore, mais c'eût été quelque chose et cela eût suffi pour exclure une seconde déclaration à la suite de la première. Malheureusement cette observation a été perdue de vue.

1224. Nous rencontrons aussi dans l'article énumérant les objets qui constituent la contrebande absolue un adjectif dont la portée n'est pas fort claire, l'adjectif *caractérisé* : « pièces détachées *caractérisées*, harnachements militaires *caractérisés*, et enfin au 1° : pièces détachées *spécialement caractérisées comme ne pouvant être utilisées que sur un navire de guerre*. Dans ce dernier membre de phrase la détermination du sens de ce mot ne présente aucune difficulté. Il est du reste la reproduction fidèle du texte de la proposition anglaise soumise à la Conférence : « Warships, including boats and their distinctive component parts *of such a nature*

that they can only be used on a vessel of war. „ Ce qui signifie: les vaisseaux de guerre y compris leurs parties constitutives distinctes, d'une nature telle qu'elles ne puissent être utilisées que sur un navire de guerre. Mais, quand l'article 22 range dans la contrebande de guerre : 1° les armes de toute nature y compris les armes de chasse et les pièces détachées *caractérisées*; 2° les projectiles, gargousses et cartouches de toute nature et les pièces détachées *caractérisées*; 4° les affuts, caissons, avant-trains, fourgons, forges de campagne et les pièces détachées *caractérisées,* etc., que signifie cet adjectif *caractérisés,* ainsi employé seul? Il ne serait pas facile de le dire si les observations faites lors de la Conférence de La Haye en 1907, *au sein du Comité spécial,* ne nous éclairaient. Il en résulte que l'on a entendu indiquer par cette expression les pièces détachées dont la destination spéciale et même exclusive est indiquée par leur nature même, par exemple par leur forme, leur apparence, leurs propriétés spéciales.

1225. L'article 26 impose à la Puissance belligérante qui renonce, en ce qui la concerne, à considérer comme contrebande de guerre des objets et matériaux rentrant dans une des catégories énumérées aux articles 22 et 24, l'obligation de faire connaître son intention, par une déclaration notifiée de la manière prévue à l'article 23, alinéa 2. Les Etats neutres ont évidemment intérêt à connaître son intention. Il est clair que l'omission de cette formalité ne peut guère avoir des conséquences sérieuses. Mais l'article 27 dispose que les objets et matériaux qui ne sont pas susceptibles de servir aux usages de la guerre ne peuvent pas être déclarés contrebande de guerre, et l'article 28 en fait une très longue énumération. Ce qui est neuf ici ce n'est certainement pas le principe, c'est l'énumération très longue qui la suit, énumération qui n'est d'ailleurs nullement restrictive mais qui a son utilité, parce qu'elle évite des débats devant la Cour des prises sur la question de savoir si les objets qu'elle comprend peuvent jamais être considérés comme susceptibles

de servir aux usages de la guerre et en conséquence classés comme contrebande de guerre. Seulement, il faut bien le dire, cette énumération même montre clairement combien l'expression *susceptibles de servir aux usages de la guerre* est élastique et se prête à la fantaisie. Les vivres, les vêtements, les chaussures sont susceptibles de servir aux usages de la guerre d'après l'article 24, non pas qu'ils constituent des armes offensives ou défensives mais parce qu'ils nourrissent le soldat, parce qu'ils le couvrent, le protègent contre le froid. Pourquoi pas les laines filées, les soies filées, les savons, les montres? Pourquoi pas surtout les nitrates, les caoutchoucs, les résines? Quel usage n'en a-t-on pas fait dans la guerre actuelle? Il peut être infiniment plus important à un belligérant de priver son adversaire de caoutchouc, de nitrates, de résine, que de lui couper les vivres. Il est à remarquer au surplus qu'outre ces objets qui échappent toujours à la saisie à raison de leur nature et ne peuvent être déclarés contrebande de guerre, l'article 29 mentionne diverses catégories d'objets qui pourraient être contrebande eu égard à leur nature, mais qui ne peuvent être considérés comme tels soit à raison de leur destination humanitaire, soit parce qu'ils sont destinés à l'équipage et aux passagers du navire neutre. Les premiers, qui comprennent les objets et matériaux servant exclusivement à soigner les malades et les blessés, ont fait l'objet cependant d'une disposition spéciale : « ils peuvent, *en cas de nécessité militaire importante, être réquisitionnés,* moyennant une indemnité, lorsqu'ils ont la destination prévue à l'article 30, c'est-à-dire lorsqu'ils sont destinés au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées. Ce n'est pas sans hésitation que l'on apprendra cette disposition. Des remèdes, des produits pharmaceutiques ne sont certes jamais de la contrebande absolue. Ce sont des objets qui sont essentiellement susceptibles de servir à des usages pacifiques, et s'ils peuvent servir aussi à des usages militaires, c'est en ce sens seulement qu'ils servent *à l'usage des militaires.* Dès lors, en tant que contrebande non absolue, ils ne devraient pouvoir

ni être saisis ni même être réquisitionnés, à moins qu'ils ne soient destinés à des forces militaires ennemies, nullement à raison du seul fait qu'ils sont destinés au territoire ennemi. Nous comprenons l'avantage que le belligérant retire de cette disposition. Mais son droit nous paraît moins clair.

1226. Les articles 30 à 32, comparés aux articles 33 à 36, mettent en pleine évidence l'importance énorme de la distinction entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle au point de vue de leurs effets, dans le système de la Déclaration de Londres. Des voix très autorisées ont déclaré maintes fois, dans le cours de la discussion, que la Conférence navale n'avait pas à faire un droit nouveau. Il est certain qu'elle n'a pas précisément innové en cette matière. Mais elle n'en a pas moins consacré le système le plus rigoureux en appliquant à la contrebande la théorie du voyage continu, au moins en ce qui concerne la contrebande absolue, et en la consacrant sous sa forme la plus sévère, c'est-à-dire en l'appliquant non seulement au navire mais à la marchandise. L'article 30 dispose en effet que " les articles de contrebande absolue sont saisissables, s'il est établi qu'ils sont destinés au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui. Peu importe que le transport de ces objets se fasse directement ou exige soit un transbordement, *soit un trajet par terre.* „ Il en résulte que, si des objets constituant de la contrebande absolue sont expédiés vers un port neutre, mais sont destinés en réalité au territoire d'un belligérant, soit qu'on les transborde sur quelque autre navire qui le transportera vers un port belligérant plus proche, soit même qu'ils n'aient plus à subir aucun transport par mer et qu'on doive les expédier ensuite par voie terrestre, par chemin de fer par exemple, vers le territoire d'un belligérant, ils sont saisissables et confiscables. Les voyages que ces objets subissent pour arriver à leur destination définitive ne sont censés constituer qu'un voyage unique et continu jusqu'à leur arrivée à destination, et ils pourront être saisis en cours de route, à raison de cette destination finale.

1227. La doctrine du voyage continu a son origine dans la fameuse règle de 1756, d'après laquelle il était interdit à un neutre de faire pendant la guerre avec un belligérant un commerce dont il était exclu en temps de paix. Dans divers pays, des lois intérieures interdisaient aux navires étrangers le cabotage, c'est-à-dire la navigation commerciale et les transports maritimes tant entre leurs ports nationaux qu'entre ceux-ci et leurs colonies. La fameuse règle de 1756 interdisait aux Etats neutres de faire en temps de guerre, au lieu des navires belligérants ce commerce exceptionnel qu'ils n'étaient pas autorisés à faire en temps de paix et considérait toute infraction à cette règle comme une violation de la neutralité. Il est superflu d'observer que l'Etat qui interdisait aux navires étrangers ce commerce privilégié, en temps de paix, pouvait avoir un intérêt considérable à lever cette interdiction en temps de guerre pour maintenir les communications entre ses différents ports et entre ceux-ci et ses ports coloniaux. Durant les guerres de la république et dès 1793, pendant la paix, la France qui avait édicté de pareilles interdictions se vit amenée à permettre aux navires neutres le cabotage et la navigation entre son territoire continental et ses colonies et, comme la règle de 1756 s'opposait à ce que les neutres profitassent de cette concession, les négociants des Etats-Unis qui souffraient gravement de cette prohibition essayèrent de l'éluder en appareillant d'un port colonial français vers un port américain et de celui-ci vers un port français, puisqu'ils pouvaient faire le commerce entre un port colonial français et un port américain et entre ce dernier et un port français. Pour ne pas donner prise à la critique, le navire américain déchargeait sa cargaison dans le port américain et la rechargeait pour la transporter vers un port français. C'est en présence de cette ingénieuse combinaison et pour la déjouer que l'on imagina la doctrine du voyage continu, et, dans le cas mentionné plus haut, lorsque c'est le même navire qui, après avoir fait escale dans un pays neutre, après y avoir opéré un déchargement et un rechargement fictifs, repart pour un pays belligérant, cette doctrine paraît

assez rationnelle. Avant la guerre de Sécession américaine, on en avait fait l'application en matière de contrebande et de blocus, mais, pendant cette guerre, elle subit, dit Taylor (1), une nouvelle et dangereuse extension, qui fut condamnée par la généralité des publicistes en dehors des Etats-Unis. On l'admit notamment s'agissant d'un navire faisant route entre deux ports neutres (affaire de *la Bermuda*), par le motif que la destination finale, non du navire, mais de la marchandise, laquelle devait être transbordée sur un autre navire, était un port bloqué. On l'admit dans l'affaire du *Springbok*, sur la simple présomption que le navire expédié vers un port non bloqué devait transborder la cargaison sur quelque autre navire, vers quelque autre port non bloqué, et cela souleva des protestations générales, comme nous l'avons vu plus haut. Hall (2) remarque au surplus que les Cours anglaises ont eu soin de ne jamais condamner la cargaison que lorsque l'*acte hostile* était irrévocablement entrepris et qu'elle n'était confisquée que *lorsque le navire était en route d'un pays neutre vers le pays ennemi*. En outre, d'après le *Manuel des prises maritimes* publié par l'Amirauté britannique, c'est la destination du navire qu'il faut prendre en considération. Elle est concluante quant à la destination de la cargaison “ quand même les marchandises ont une destination ultérieure qu'elles doivent atteindre au moyen d'un transbordement, d'un transport par terre ou autrement. „

1228. Il faut reconnaître toutefois que, d'après le règlement français du 26 juillet 1778, qui a trouvé encore des confirmations dans des instructions récentes du 31 mars 1854 et du 25 juillet 1870, c'est la destination de la cargaison qui est concluante et il n'y a pas loin de là à admettre qu'elle est confiscable, quand même, dirigée vers un port neutre, elle ne pourrait atteindre l'ennemi qu'au moyen d'un transport ultérieur par terre. C'est du reste ce qu'en a conclu la Cour des prises française, dans l'affaire du navire la *Frau*

(1) Taylor, *op. cit.*, p. 778.
(2) Hall, *op. cit.*, p. 695 à la note.

Helmina, par une sentence rendue le 26 mai 1855 (1). C'est également en vertu de la théorie de la continuité du voyage, ainsi aggravée, que la Commission des prises italienne a validé la capture du navire hollandais le *Doelwyck*, le 8 décembre 1896, alors que sa cargaison ne devait être transportée en pays ennemi, (l'Abyssinie) que par terre, et que, pendant la guerre Sud-Africaine, l'Angleterre a saisi comme contrebande de guerre des marchandises dirigées sur Laurenço Marquez, colonie portugaise, en se fondant sur ce que ces marchandises devaient être transportées de là, par voie de terre, dans le Transvaal qui n'a pas même de débouchés sur la mer. De la part de l'Angleterre cette saisie était plus surprenante, parce qu'elle est en contradiction avec sa doctrine, et parce que, quelques années auparavant, en 1885, elle avait protesté contre le projet de la France, en guerre avec la Chine, de saisir la contrebande de guerre dirigée sur Hong-Kong, possession britannique enclavée dans le territoire chinois, d'où cette marchandise devait être réexpédiée à la Chine.

1229. Révoltés surtout, semble-t-il, par les abus qui avaient été faits de la théorie du voyage continu, par exemple dans l'affaire du *Springbok* où la destination ennemie a été présumée sans motifs sérieux, des écrivains d'une grande autorité ont combattu énergiquement cette théorie. Dans une savante étude publiée par la *Revue de Droit international public* (2) et intitulée *La théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre*, M. Paul Fauchille exprime le vœu qu'un congrès aussi solennel que le congrès de Paris en 1856, déclare la doctrine du voyage continu à jamais exclue du *Code maritime des nations*. Ce vœu n'a pas été exaucé. Despagnet ne la condamne pas avec moins de vigueur (3). Avec sa prudence habituelle l'Institut de droit international n'a pas été aussi loin, et, à la bien examiner, sa doctrine se rapproche assez sensiblement des principes établis par la

(1) Calvo, *op. cit.*, t. V, n° 2767.
(2) Année 1897, p. 323.
(3) Despagnet, *op. cit.*, n° 714.

Conférence de Londres. S'il est vrai qu'il pose en principe que la contrebande ne peut être saisie que lorsque le transport a lieu vers un port de l'ennemi, ce qui semble bien exclure, comme l'observe Despagnet, la théorie du voyage continu, il ajoute, pour écarter les cas de fraude " ou bien à un port neutre qui, d'*après des preuves évidentes et de fait incontestables*, n'est qu'une étape pour l'ennemi comme *but final* de la même opération commerciale „ (1), ce qui semble au contraire admettre la théorie du voyage continu.

1230. Puisque la France, l'Italie, les Etats-Unis, l'Angleterre ont tour à tour appliqué la théorie du voyage continu, la Conférence navale ne pouvait guère agir autrement qu'elle l'a fait. Elle n'avait pas en effet la prétention de créer un droit nouveau, bien qu'au regard de la doctrine de certains auteurs ce fût peut-être un pas en arrière. Nous examinerons rapidement si cette doctrine que nous avons dû écarter nettement, en ce qui concerne le blocus, mérite les critiques dont elle a été l'objet en ce qui touche la contrebande de guerre. Despagnet qui les a formulées avec sa netteté et sa concision habituelles, objecte à cette théorie, en matière de contrebande de guerre, les arguments suivants : La saisie de la contrebande de guerre " est, pour un belligérant un moyen de légitime défense qui ne peut être exercé que lorsque l'atteinte à sa sécurité est certaine, c'est-à-dire quand la contrebande est dirigée vers son adversaire et non quand elle est en voyage vers un port neutre „ Mais, en supposant qu'il s'agisse à proprement parler de légitime défense, ce qui est contestable, est-il exact de dire que l'atteinte à la sécurité du belligérant n'est certaine que lorsque la contrebande est en voyage vers son adversaire, et non si elle est dirigée vers un port neutre? Quid si la marchandise est documentée pour être débarquée dans un port de l'ennemi ou pour être livrée à ses forces armées? L'atteinte à la sécurite du belligérant n'est-elle pas certaine dans ce cas?... La seconde objection est que : " La légitime

(1) *Annuaire de l'Institut*, t. XV, p. 231.

défense ne peut se justifier par la présomption d'une atteinte qui, peut-être, ne se produira pas ; il est donc arbitraire et abusif de présumer, du port neutre vers l'ennemi, une réexpédition de la contrebande de guerre „. C'est donc toujours le système de la légitime défense qui est à la base de l'objection. Acceptons-le : nous observerons que la légitime défense n'existe pas seulement contre une violence réalisée mais aussi contre une simple menace. Cette menace n'existe-t-elle pas quand il est clairement établi que la contrebande de guerre trouvée par un belligérant à bord d'un navire neutre est destinée à son ennemi? N'est-il pas nécessairement amené à croire que, s'il ne l'arrête pas, lorsque cela lui est encore possible, elle suivra sa destination sans qu'il lui soit possible d'y faire obstacle ? Et il lui sera plus impossible encore d'y faire obstacle si la marchandise dirigée sur un port neutre doit, à son arrivée, être transportée par terre vers le territoire du belligérant ennemi, que si ce transport doit s'effectuer par mer. La troisième objection consiste en ce que le système de la continuité du voyage permet à un belligérant de paralyser tout commerce d'objets qualifiés contrebande de guerre, *sous prétexte* que, dirigés vers un port neutre, *ils pourront* être, de là, envoyés à l'ennemi : danger qui serait d'autant plus grave, dans notre hypothèse, que la présomption de transbordement (le mot est évidemment mal choisi) dans le port neutre, vers le pays ennemi non maritime, serait absolue et ne comporterait pas d'exception pour toutes les marchandises susceptibles d'être qualifiées de contrebande de guerre. La première partie de l'objection atteint, dans sa forme générale, tout le système de la contrebande de guerre, et nous partageons complètement l'hostilité de l'auteur contre ce système qui est injuste et mauvais. Mais, une fois qu'on l'admet, il faut se résigner à en subir les conséquences. Ce n'est du reste pas sur de simples présomptions que l'on admettra la destination ennemie de la marchandise, et nul ne concédera que cette présomption résulte suffisamment de ce que le pays ennemi voisin du port neutre sur lequel la marchan-

dise est dirigée ne possède pas de côtes maritimes. La Déclaration de Londres ne contient aucune présomption de ce genre.

Il est parfaitement vrai que la doctrine du voyage continu aboutit nécessairement à aggraver singulièrement les conséquences dommageables du système de la contrebande de guerre pour le commerce et la navigation neutres, surtout avec la largeur que la Déclaration de Londres a donnée à la notion de la contrebande de guerre. Mais, au point de vue de la réforme que nous appelons de tous nos vœux, et qui avait été proposée par l'Angleterre à la Conférence de Londres, qui avait même été votée par vingt-six Etats contre quatre parmi lesquels le Monténégro et contre cinq abstentions, il n'y a aucun avantage à s'aveugler sur ces conséquences. Il faut les reconnaître, dans la mesure naturellement où elles s'imposent, et sans aller jusqu'aux excès auxquels on s'est laissé entraîner dans les Etats-Unis, lors de l'affaire du *Springbok* s'il est *prouvé* que des marchandises contrebande de guerre sont en voie de transport vers l'ennemi, il est naturel qu'elles puissent être saisies, lors même qu'à leur arrivée en port neutre, elles ne pourraient lui être livrées qu'au moyen d'un transport terrestre. Au reste rien n'empêchera l'ennemi de s'en mettre en possession, même dans le port neutre et lors de leur débarquement, au moyen d'une agence.

1231. On est assez surpris de devoir constater que Despagnet, si opposé à la théorie de la continuité du voyage, approuve la condamnation prononcée par la Cour française des prises maritimes contre le navire hanovrien *Frau Howina* qui se rendait d'Angleterre à Lisbonne (port neutre) avec un chargement de salpêtre pour aller de là à Hambourg, port neutre également, d'où sa cargaison devait être expédiée par chemin de fer à la Russie alors en guerre avec la France. En vain, dit-il, que ce navire avait trompé sur sa véritable destination, au moyen des détours qu'il avait faits et d'escales dans des ports neutres, et que *dolus circuitu non*

purgatur. Cela n'empèche pas que cette condamnation ne se justifiait au fond que par la théorie du voyage continu, du reste admise en France, ainsi que nous l'avons vu, plus largement qu'en Angleterre. Il est donc difficile de critiquer la Déclaration navale de Londres sous ce rapport. Si elle a admis pleinement, en ce qui concerne la contrebande absolue, la théorie du voyage continu, bien qu'elle fût combattue par divers auteurs, il faut bien reconnaître *qu'en fait* les Etats l'admettaient et l'appliquaient, qu'ils avaient même fini par l'appliquer dans ses conséquences ultimes. Si elle a admis que les objets de contrebande, même expédiés en toute vérité sur un port neutre, peuvent être saisis et confisqués, lorsqu'il est établi qu'ils sont destinés à un belligérant et même s'ils doivent lui arriver de ce port neutre par voie terrestre, c'est la conséquence du principe français, très logique et plus juridique que le système anglais, d'après lequel il faut prendre en considération non la destination du *navire* mais celle de la *cargaison* incriminée. La seule objection sérieuse que l'on puisse y faire est que l'on arrive ainsi à empêcher indirectement un fait qui, par sa nature, n'est pas incriminé d'après les principes du droit des gens : le transport *par terre* d'objets de contrebande d'un pays neutre en territoire belligérant. Mais on n'y met pas obstacle d'une manière complète. On n'y met obstacle que dans la mesure où ce transport est le dernier acte d'une entreprise de commerce maritime. Si la marchandise est expédiée vers un port neutre sans être destinée de prime abord à un territoire belligérant, elle ne pourra être saisie, bien que rien ne s'oppose à ce que le commerçant qui en prend possession ne la vende et ne la transporte en territoire belligérant. Il y a alors deux actes distincts, dont le premier est à l'abri de toute critique, tandis que le second est licite et ne peut certainement pas être empêché.

1232. L'article 30 n'admet pas la saisie, même des articles de contrebande absolue, sur le simple soupçon ou sur une présomption humaine quelconque: qu'ils sont desti-

nés au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées. Il faut que cela soit établi, “ que le transport de ces objets se fasse directement ou exige soit un transbordement, soit un trajet par terre „. Ainsi se trouve écartée, par exemple, la présomption déduite parfois de ce que le territoire d'un belligérant n'a aucun accès à la mer et ne peut recevoir des armes, munitions, expédiées par mer de l'étranger, si elles ont d'abord été débarquées dans un port neutre plus ou moins voisin. L'article 31 dispose que la destination prévue en l'article 30 est définitivement prouvée dans les cas suivants : 1° lorsque la marchandise est documentée pour être débarquée dans un port de l'ennemi ou être livrée à ses forces armées; 2° lorsque le navire ne doit aborder qu'à des ports ennemis, ou lorsqu'il doit toucher à un port de l'ennemi ou rejoindre des forces armées avant d'arriver au port neutre pour lequel la marchandise est documentée. Le 1° ne soulèvera sans doute aucune objection, bien que cette disposition ne soit pas absolument conforme à la doctrine anglaise. D'après le *Manual of Prize Law*, p. 37, si la destination du navire est neutre, celle des marchandises à bord doit être tenue pour neutre également, bien qu'il puisse résulter des papiers de bord ou d'autres éléments, que les marchandises ont une destination hostile ultérieure qui devrait être réalisée par transbordement, par expédition terrestre ou autrement. C'est la règle française que la Déclaration navale a adoptée ici et elle semble plus rationnelle. La disposition figurant sous le 2° est plus discutable. C'est une concession faite à la doctrine anglaise. Sans doute, lorsque le navire ne doit aborder qu'à des ports ennemis, il est difficile d'admettre que la cargaison n'est pas destinée au territoire ennemi, quand même elle serait autrement documentée, ce qui ne serait guère concevable. Mais la destination ennemie est également prouvée d'une *manière définitive*, c'est-à-dire, comme l'a expressément déclaré le rapporteur, à l'exclusion de toute preuve contraire “ lorsque le navire doit toucher à un port de l'ennemi ou rejoindre des forces armées, *avant d'arriver au port neutre pour lequel la*

marchandise est documentée. „ Il est cependant parfaitement possible, dans ce cas, que la marchandise ne soit nullement destinée au territoire ennemi. L'article suppose même qu'elle ait été documentée pour un port neutre. Dire que, dans ce cas, la destination ennemie est définitivement prouvée est absolument arbitraire. Sur quoi repose cette présomption *juris et de jure,* contraire à la documentation de la marchandise? Le rapporteur s'en est expliqué dans les termes suivants : “ La circonstance qu'avant d'arriver à cette destination (la destination neutre) le navire touchera à un port ennemi, ferait naître un trop grand risque pour le belligérant dont le croiseur visite le navire. Sans supposer même une fraude préméditée, il pourrait y avoir, pour le capitaine du navire de commerce, une forte tentation de débarquer la contrebande dont il trouverait un prix avantageux et, pour l'autorité locale, la tentation de réquisitionner cette marchandise. „ A notre sens ces observations ne sont nullement concluantes. A quoi tendent-elles? A justifier l'affirmation que la destination ennemie de la cargaison est définitivement prouvée dans ce cas? Nullement. Elles tendent uniquement à mettre en évidence l'*intérêt* que le belligérant a à saisir cette cargaison qui ne peut raisonnablement pas être présumée destinée à l'ennemi, ni à l'exclusion de toute preuve contraire ni même sous preuve contraire.

Il eût mieux valu, ce nous semble, dire ouvertement ce que l'on entendait faire et déclarer nettement qu'à raison des dangers pouvant résulter de ce genre d'expédition pour un belligérant, la cargaison *pourrait* être, quand même elle ne serait pas en fait à destination ennemie. La pureté des principes et la vérité y gagneraient. Mais pareille disposition paraîtrait néanmoins peu conforme à la théorie générale de la contrebande de guerre. Justifier uniquement par l'intérêt du belligérant une atteinte sérieuse aux droits de la neutralité nous semble inadmissible. Certes il est possible, bien que le neutre ait probablement ses apaisements à ce sujet, que, pendant son escale dans un port belligérant, l'autorité militaire de ce port réquisitionne la marchandise. Il est possible aussi, bien

qu'invraisemblable, que le capitaine commette un abus de confiance et dispose de la marchandise dans le port belligérant où il a fait escale. Mais, lorsque des articles de contrebande sont expédiés dans un port neutre à un marchand neutre, n'est-il pas possible également que celui-ci les vende à un Etat belligérant limitrophe? Le danger est tout aussi grand et, loin d'être invraisemblable, des faits de ce genre sont très fréquents. Songera-t-on pour cela à faire infraction aux droits de la neutralité et à saisir en cours de route des armes et munitions manifestement destinées à un Etat neutre? Cette disposition nous paraît donc essentiellement critiquable.

1233. L'article 35 contient une disposition qui n'est que confirmative des règles antérieurement suivies: " Les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire transportant de la contrebande absolue, à moins que le navire ne soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devrait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation ". Dans ce cas les papiers de bord, comme l'observe le rapport général, sont démentis par la réalité des faits. Cette restriction de la force probante attribuée aux papiers de bord est rationnelle et n'a soulevé aucune objection. Le croiseur appréciera librement, d'après les circonstances. Mais, comme le remarque très justement aussi le rapport général (1) : " De ce qu'une indication est reconnue fausse, il ne résulte pas que la force probante des papiers de bord soit infirmée dans son ensemble. Les indications pour lesquelles aucune allégation de fausseté ne peut être prouvée conservent leur valeur ".

1234. L'attribution de la qualité de contrebande conditionnelle à certains objets a des effets beaucoup moins graves que ceux de la contrebande absolue, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, en ce qu'ils ne sont saisis-

(1) *Proceedings of the int. nav. conference*, p. 354.

sables que, s'il est établi qu'ils sont destinés à l'usage *des forces armées* ou *des administrations de l'Etat ennemi*, et ils cessent en outre d'être saisissables, dans ce dernier cas, lorsque les circonstances établissent qu'en fait ces articles ne peuvent être utilisés pour la guerre en cours, à moins qu'ils ne s'agisse d'envois visés par l'article 24[4], c'est-à-dire de l'or et de l'argent monnayés et en lingots ou des papiers représentatifs de la monnaie. Le rapport général à la Conférence explique très bien les raisons pour lesquelles la destination à des administrations civiles de l'état ennemi est assimilée à la destination à des forces ennemies. On peut les résumer en cette observation que : destinés à l'Etat, les vivres ou autres objets de contrebande conditionnelle seront ou *pourront être* utilisés *tout d'abord* par l'Etat pour les besoins de l'armée. Le rapport en conclut très justement que les articles de contrebande conditionnelle adressés à des administrations locales municipales ne pourront être saisis, et l'on ne pourra pas saisir davantage pareils objets lorsqu'ils sont destinés à des administrations provinciales ou départementales, bien que ce ne soient au fond que des subdivisions ou fractionnements de l'Etat. L'exception au droit de saisie et partant au droit de confiscation, quand il est établi qu'en fait ces articles ne peuvent être utilisés pendant la guerre en cours, se conçoit également, puisqu'il n'y a pas d'aide effective dans ce cas, mais cette hypothèse se réalisera rarement. Le rapporteur en a donné conme exemple le cas où une guerre existe en Europe et où les colonies des belligérants ne sont pas, en fait, atteintes par la guerre. C'est le cas pour certaines colonies françaises et anglaises dans la guerre actuelle. Enfin, dans cet article un peu compliqué, il y a une exception à l'exception. L'or et l'argent monnayé ou non et les billets de banque sont contrebande de guerre, dès qu'ils sont destinés à la force armée ennemie ou à une administration civile de l'Etat ennemi. Pourquoi? “ Parce qu'une somme d'argent peut facilement se transmettre d'un bout du monde à l'autre „ (1).

(1) *Proceedings*, p. 358.

Il y aura toujours danger que l'Etat les utilise pour les besoins de son armée.

1235. L'article 34 atténue, dans une mesure considérable, la distinction établie entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle, au point de vue de leurs effets, en admettant une série de présomptions en vertu desquelles la marchandise non adressée aux forces militaires de l'Etat ennemi ni à son administration civile est présumée destinée à leur être transmise. Il est vrai que la preuve contraire est admise, mais cette preuve sera souvent bien difficile. On doit reconnaître cependant que certaines de ces présomptions sont rationnelles, par exemple si l'envoi est adressé aux autorités ennemies. Mais quelles autorités?... Les maires et bourgmestres, les préfets et les gouverneurs de province sont des autorités. Ils n'ont rien à faire avec les administrations civiles de *l'Etat*. Un peu de précision eût été nécessaire. Il en est de même, d'après l'article, si l'envoi est adressé à un commerçant établi en pays ennemi, lorsqu'il est notoire que ce commerçant fournit à l'ennemi des objets et matériaux de cette nature. Cette base de présomption est fort incertaine. Si ce commerçant est habile et a réellement l'intention de les fournir à l'armée, il ne se les fera pas adresser; il les fera adresser à un autre commerçant, personne interposée, qui les lui repassera. “ Il en est de même „, dit l'article, “ si l'envoi est à destination d'une place fortifiée ennemie, ou d'une autre place servant de base aux forces armées ennemies „. Nouvelle présomption tout aussi dangereuse que les autres. Nous ne contestons pas que des présomptions ne soient nécessaires cependant, dès que l'on admet que la contrebande conditionnelle n'est saisissable que si elle est destinée à l'armée ennemie ou à l'administration civile de l'Etat ennemi. Mais ce qui en résulte, c'est le caractère peu pratique de cette distinction.

En fait nous constatons qu'elle n'a été admise en droit coutumier que pour certains des objets qui ne sont pas utilisables exclusivement pour la guerre. Elle ne l'a pas été

pour les vivres et provisions que la Déclaration de Londres place en première ligne dans la contrebande conditionnelle. Ils ne deviennent contrebande que quand on veut affamer le pays ennemi. Elle ne l'est pas pour les chevaux qui sont purement et simplement exclus ou compris dans la contrebande à de très rares exceptions près, etc. (1). Nous la voyons apparaître cependant dans les décisions de la Cour d'amirauté anglaise relativement aux navires, cordages, voiles, etc. et aux matériaux employés à leur construction, mais, en ce qui concerne les bois, cette Cour a fait une autre distinction inspirée par l'intérêt pressant des neutres. Le transport et la fourniture des bois par les neutres ne sont pas contrebande, si les bois sont le produit et surtout s'ils sont le produit *principal* de leur pays. En permettant de déclarer contrebande tout ce qui peut servir aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques, d'une manière systématique et générale, la Conférence navale a donc véritablement fait du droit nouveau et, quelle que fût sa bonne volonté, il est certain que ce droit n'est pas favorable aux neutres. La réglementation de l'institution juridique de la contrebande présentait, à certains égards, des avantages. Mais, en réglementant une conception juridique contestée, on lui donne des assises plus fortes, on prolonge son existence. Ajoutons qu'en ce qui concerne spécialement la contrebande conditionnelle, la Conférence de Londres en a élargi incontestablement la notion et laisse beaucoup trop de latitude à la volonté, et au caprice quelquefois du belligérant.

1236. L'alinéa 1er de l'article 33 dispose que “ les articles de contrebande conditionnelle ne sont saisissables que sur le navire qui fait route vers le territoire de l'ennemi ou vers un territoire occupé par lui ou vers ses forces armées et qui ne doit pas les décharger dans un port intermédiaire neutre.„ Le rapport à la Conférence (2) constate que la doctrine du voyage continu a été ainsi écartée en ce qui touche la con-

(1) Manning, *op. cit.*, pp. 352 et suiv.
(2) *Proceedings* etc., p. 359.

trebande conditionnelle. Il y a cependant un cas où elle a été maintenue, même en ce qui concerne ce genre de contrebande, c'est lorsqu'il est établi que les marchandises à débarquer en port neutre sont de fait destinées à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat. Il semble que l'on ait eu en vue spécialement le cas où, comme lors de la guerre du Transvaal, les articles de contrebande sont débarqués dans un port neutre en vue d'être transportés par voie terrestre dans un pays belligérant qui n'a pas de frontières maritimes et aux armées duquel ils sont destinés. Mais la disposition a un caractère de généralité plus grand, contrairement à ce que semble croire M. Charles Dupuis (1). Que le pays belligérant auquel la contrebande est destinée ait ou non des frontières maritimes, cette disposition recevra application.

1237. Si, dans une certaine mesure, l'article 37 est une application de la théorie du voyage continu, c'en est une application rationnelle et des plus justifiée. Qu'un navire doive ou non faire escale en se rendant dans un port déterminé, le voyage n'en est pas moins continu. Il y a un seul et même voyage avec arrêts. On ne peut donc contester la parfaite légitimité de la règle posée par cet article et qui a, sans doute, toujours été admise : “ Le navire transportant des articles qui sont saisissables comme contrebande de guerre, peut être saisi, en haute mer ou dans les eaux des belligérants, pendant tout le cours de son voyage, même s'il a l'intention de toucher à un port d'escale, avant d'atteindre la destination ennemie. Une note de Hall (2) dit cependant, comme nous l'avons rappelé plus haut, que les Cours anglaises ont toujours eu soin de ne condamner que si la capture avait eu lieu dans le cours du voyage du navire depuis le prétendu port d'importation jusqu'au pays ennemi. Mais il ne s'agissait évidemment pas, dans sa pensée, d'une simple escale. Il s'agissait du cas où un navire, véritable-

(1) *Op. cit.*, n° 153.
(2) Hall, *op. cit.*, p. 696.

ment dirigé sur un port neutre, transbordait la cargaison à son arrivée sur un autre navire dont la mission était de la transporter dans un port ennemi, et l'on se fondait sur ce que le délit n'était véritablement commencé qu'au moment où le second navire appareillait vers le port ennemi.

1238. L'article 38 consacre un principe fort important en déclarant : qu'une saisie ne peut être pratiquée en raison d'un transport de contrebande antérieurement effectué et actuellement achevé. Cela résultait déjà du reste de l'article 37 qui ne permet de saisir que les navires *transportant* de la contrebande. La saisie suppose donc le flagrant délit, si cela peut s'appeler un délit, ou, pour nous servir d'une expression plus exacte, la flagrance du fait. Sauf de rares exceptions cette règle a toujours été admise. Hall l'enseigne comme une conséquence de la doctrine d'après laquelle la saisie a lieu à raison des propriétés nocives de la chose, et nullement à raison de l'acte de la personne qui la transporte. Il cite diverses décisions et diverses autorités en ce sens, notamment Wheaton, Calvo et Heffter (1). On en pourrait citer nombre d'autres (Rivier, Despagnet par exemple), qui affirment le principe expressément. Despagnet observe que seules la jurisprudence anglaise et américaine suivent une règle contraire (2). C'est une erreur, en ce qui concerne la doctrine anglaise qui n'a admis la saisie après coup qu'exceptionnellement. C'en est une également en ce qui concerne la jurisprudence américaine (3). Le *Manual of Prize Law* autorise seulement la *détention* du navire, nullement sa confiscation, lorsque le voyage à l'aller et au retour fait partie, dès le début, d'une seule et même opération, conçue et menée dès le début par les mêmes personnes, etc... Cette exception est certainement contraire au motif sur lequel se fonde, à tort ou à raison, la doctrine anglaise, pour n'admettre la saisie que lorsque le navire est en route vers le pays ennemi avec la contrebande et que nous avons men-

(1) Hall, *op. cit.*, p. 696.
(2) Despagnet, *op. cit.*, n° 713.
(3) Taylor, *op. cit.*, p. 743.

tionné plus haut. Ce motif est que le navire qui a transporté de la contrebande n'a pas commis un acte illicite, qu'il n'est pas coupable. Si les marchandises sont saisies et ultérieurement confisquées, c'est à cause de leur nature nocive. Seulement cette thèse est en contradiction complète avec la confiscation du navire lui-même, véritable pénalité, lorsque la contrebande dépasse certaines proportions. Cela montre une fois de plus combien toute cette institution de la contrebande est artificielle et fantaisiste.

1239. En disposant que les articles de contrebande sont sujets à confiscation, l'article 39 ne fait encore une fois que sanctionner une règle très ancienne, bien que des auteurs de premier ordre, tels que Hautefeuille, Massé, Despagnet, Vidari, Arthur Desjardins et Bonfils l'aient contestée, et que l'on se soit parfois borné à reconnaître un droit de préemption ou de saisie *sauf restitution*, s'agissant de certains articles de contrebande relative ou conditionnelle. En admettant la confiscation du navire lui-même, lorsque la contrebande dépasse certaines proportions, l'article 40 ne fait également que reconnaître une règle ancienne. Mais l'article est très rigoureux en ce qu'il admet la confiscation du navire, si la contrebande forme *soit par sa valeur*, *soit par son poids, soit par son volume*, *soit par son fret*, plus de la moitié de la cargaison. “ Cela peut paraître sévère „, dit le rapport (1), “ mais, d'une part, en procédant autrement, on faciliterait des calculs frauduleux et, d'autre part, il est permis de dire que la confiscation du navire est justifiée, lorsque le transport de la contrebande était une partie notable de son trafic, ce qui est vrai pour chacun des cas prévus „. La dernière observation surtout nous paraît des plus discutable. Les législations des Etats sont des plus diverses en ce qui touche les conditions de la confiscation du navire. La France ne l'admet que si les objets de contrebande composent les trois quarts de la *valeur du chargement*, le Danemark s'il représente la *totalité du chargement*, l'ar-

(1) *Proceedings*, p. 360.

ticle 215 du code de la marine marchande italien autorise la confiscation du navire sans conditions, le règlement prussien du 20 juin 1864 en dispose de même. La législation autrichienne est vague. Le navire peut être confisqué si la contrebande représente une partie *considérable* de la cargaison. Le règlement russe du 27 mars 1898 déclare les navires neutres saisissables : 1° quand ils transportent des armes à feu, des munitions ou des explosifs, en n'importe quelle quantité; 2° quand ils transportent d'autres objets de contrebande pour une quantité dépassant la moitié du volume ou du poids du chargement. Quant au système anglais, souvent rapporté par les auteurs continentaux en termes inexacts, il est clairement indiqué par les articles 83, 85 et 87 du *Manuel* de l'Amirauté de 1888 (1) ainsi conçus : Art. 83. — Le navire qui porte des objets de contrebande n'est point confisqué, si le propriétaire de ce navire n'est pas le propriétaire de ces objets, mais il perd son fret relativement à ces objets et subit tous les frais de sa détention. Art. 85. — La pénalité infligée pour le transport de la contrebande *avec des papiers simulés*, ou *en violation des dispositions expresses d'un traité* consiste dans la confiscation non seulement des objets de contrebande, mais dans celle du navire et de tout ce qui peut appartenir à son propriétaire dans le surplus de la cargaison. Art. 87. — Un navire qui constitue lui-même de la contrebande est confisqué ainsi que tout ce qui appartient au propriétaire du navire dans le surplus de la cargaison. Westlake ajoute que le navire est également confisqué s'il a résisté à la capture ou à la visite, ou si un propriétaire a participé personnellement au transport de la contrebande, bien qu'elle ne lui appartienne pas.

1240. Si la Déclaration navale de Londres rend un service sérieux aux neutres et aux belligérants, en substituant un peu d'uniformité à ce chaos de règles contradictoires, on aurait pu souhaiter que le système transactionnel instauré par elle n'eût pas fait des concessions aussi larges aux belli-

(1) Westlake, *op. cit.*, t. II, p. 291.

gérants. Elle n'a pas tenu compte des législations qui ne veulent pas de la confiscation du navire, des aspirations les plus récentes de la science qui n'en veut pas davantage. Peut-être eût-elle pu prendre en considération la distinction assez rationnelle établie par la doctrine anglaise entre le cas où le propriétaire de la contrebande est en même temps celui du navire, et le cas où il n'en est pas ainsi. Mais, nous le répétons, cette Déclaration n'a pas encore obtenu une adhésion générale, et n'a certes pas actuellement force conventionnelle. On ne peut par dire non plus, comme pour d'autres dispositions, qu'elle n'est que la constatation solennelle du droit existant. Elle ne l'est pas. La Conférence navale a élaboré ici un droit nouveau, précisément en ce qu'elle a adopté un système transactionnel. Pour autant que les Etats ne s'y soumettent pas ils continueront à se conformer, soit aux traités particuliers conclus par eux, soit à leurs législations particulières; c'est-à-dire qu'en fait, si le belligérant n'est pas lié par un traité il appliquera sa propre loi.

1241. L'article 41 aux termes duquel les frais occasionnés au " capteur par la procédure devant la juridiction nationale des prises, ainsi que par la conservation du navire et de sa cargaison, pendant l'instruction, sont à la charge du capteur, si le navire transportant de la contrebande est relâché „, ne peut évidemment donner lieu à aucune critique. Il en est autrement de l'article 42 aux termes duquel " les marchandises qui appartiennent au propriétaire de la contrebande et qui se trouvent à bord du même navire sont sujettes à confiscation. „ On rencontre ici, dans les législations intérieures des Etats, les mêmes divergences qu'en ce qui concerne la confiscation du navire. On ne peut pas se dissimuler que la confiscation des marchandises non contrebande est une peine, et une peine ne peut se justifier que comme sanction d'une défense, d'une prohibition légale et à raison d'un acte illicite. Or, le système bizarre admis par le droit des gens coutumier consiste en ce que le transport de

la contrebande de guerre n'est pas défendu. Le sujet d'un pays neutre qui se livre au commerce de contrebande ne fait pas un acte illicite, seulement il s'expose, en faisant pareil commerce, à ce que le belligérant, au préjudice de qui il se fait, capture et confisque la contrebande. Il court une aventure. Mais c'est la marchandise qui est frappée à raison de son caractère nocif. " The goods are seized „, dit Hall, " because of their noxious qualities, and not because of the act of the person carrying them „ (1). Et c'est précisément pour cela que cette personne ne peut pas être poursuivie après que la contrebande a été remise au destinataire, qu'on ne peut pas saisir le navire en voyage de retour. L'application d'une peine est inconciliable avec cette conception. Bluntschli ajoute que le belligérant *ne peut pas punir le négociant* ou le capitaine qui transporte de la contrebande, car ce belligérant n'a aucune juridiction répressive sur la haute mer qui ne fait pas partie de son territoire (2) il en a certainement moins encore sur un navire de commerce étranger, en haute mer. Perels fait une autre observation qui paraît à Bonfils décisive. Il estime que la partie innocente de la cargaison devrait échapper à la confiscation par application de la Déclaration de Paris de 1856, parce qu'elle n'est pas contrebande de guerre et parce que la propriété même ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est plus saisissable à bord d'un navire neutre. Il nous paraît difficile en effet de répondre à l'argument et Despagnet le considère également comme irréfutable (3). Kleen constate en outre que la cargaison innocente a moins souvent été reconnue confiscable que le navire même. Ici encore la Déclaration navale de Londres a tranché la question en faveur du belligérant et contre le neutre. Transaction si l'on veut, mais transaction quelque peu imposée par les Grandes Puissances maritimes appelées par leur situation même à jouer éventuellement le rôle de belligérantes et *seules parties* à la Con-

(1) *Op. cit.*, p. 695.
(2) *Op. cit.*, n° 809.
(3) Despagnet, *op. cit.*, n° 714.

férence de Londres, aux petits Etats dont toute l'ambition est de rester neutres et de n'être impliqués dans aucune guerre, si ce n'est pour la défense de leur neutralité.

1242. *De la préemption.* — Les belligérants se sont parfois arrogé le droit de saisir les cargaisons non contrebande de guerre que portaient les navires neutres et de se les approprier contre paiement du prix. Geffcken condamne nettement cette pratique (1), ainsi que la plupart des auteurs, et Bonfils, qui le cite, approuve sa doctrine. Ce droit de préemption a cependant été appliqué par la Cour d'amirauté anglaise, mais seulement quand il s'agissait de *res ancipitis usus*, ou de choses pouvant être avantageuses à l'ennemi sans constituer à proprement parler de la contrebande. C'était une atténuation de la *saisie pour contrebande* et les Cours d'amirauté anglaise allouaient généralement 10 p. c., en sus de la valeur de la marchandise. L'exercice de ce prétendu *droit* de préemption, assez fréquent avant le traité de Munster entre l'Espagne et les Provinces-Unies, avait donné lieu à de nombreux abus. On préemptait, mais on ne payait pas toujours, et c'est pourquoi il fut stipulé dans ce traité, comme dans beaucoup de traités subséquents, que les marchandises et les navires des parties contractantes ne seraient saisis sous aucun prétexte (2). Perels, tout en condamnant le droit de préemption en principe, admet cependant qu'en cas de besoin pressant le belligérant peut préempter les *vivres*, comme conséquence du droit de conservation personnelle (3). C'est encore une application de la dangereuse théorie de la nécessité qui, telle qu'elle est enseignée par la science allemande et transportée dans le domaine du droit international, sert à colorer et à justifier tous les abus, à légitimer les plus flagrantes violations du droit des gens et de l'humanité. Par son silence seul, et sauf une exception rationnelle,

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 161, note 11. — V. aussi Sir Travers Twiss Perels, Gessner, Ortolan.

(2) Manning, *op. cit.*, p. 274.

(3) Perels, *Manuel de droit maritime international*, § 149, p. 280.

la Déclaration de Londres répudie cette doctrine que le droit des gens condamnait déjà avant elle.

1243. En Angleterre, comme nous l'avons vu, on a parfois usé du droit de préemption dans des cas où il s'agissait de marchandises qu'il paraissait trop rigoureux de qualifier contrebande, de *res ancipitis usus.* Par une disposition fort équitable, la Déclaration de Londres l'admet dans le cas prévu par l'article 45, alinéa 1, conçu comme suit : " Si le navire est rencontré en mer, naviguant dans l'ignorance des hostilités ou de la déclaration de contrebande applicable à son chargement, les articles de contrebande ne peuvent être confisqués que moyennant indemnité; le navire et le surplus de la cargaison sont exempts de la confiscation, et des frais prévus par l'article 41. Il en est de même, si le capitaine, après avoir eu connaissance de l'ouverture des hostilités *ou* de la déclaration de contrebande n'a pu encore décharger les articles de contrebande „. Notons d'abord que la particule *ou* semble avoir été employée dans la dernière phrase ici par inadvertance, au lieu de la particule *et*, sinon il y aurait désaccord entre cette disposition et la précédente, dans laquelle on s'est servi à bon droit de la particule *ou*. Au surplus la seconde de ces dispositions, due comme la première à une proposition allemande, n'est pas très claire. De quel débarquement s'agit-il et où doit-il s'opérer? On ne trouve sur ce point aucune indication dans les rapports et discussions. Il ne s'agit évidemment pas de débarquement à opérer dans le port ennemi auquel la marchandise est destinée. Il s'agit du débarquement dans un port neutre où un navire, qui a pris son chargement de très bonne foi, apprend en mer les hostilités et la déclaration de contrebande, et est rencontré par un navire belligérant avant d'avoir pu se débarrasser de cette marchandise compromettante. Ainsi entendue cette disposition est assurément très équitable.

L'alinéa 2 établit des présomptions de connaissance que personne n'a combattues et qui paraissent en effet très rationnelles. Il est dû également à une proposition des délé-

gués allemands. “ Le navire est réputé connaître l’état de guerre ou la déclaration de contrebande, lorsqu’il a quitté un port neutre après que la notification de l’ouverture des hostilités ou de la déclaration de contrebande a été faite en temps utile à la Puissance dont relève ce port. L’état de guerre est, en outre, réputé connu par le navire, lorsqu’il a quitté un port ennemi après l’ouverture des hostilités. „ Quel est ce temps utile? Aucun texte ne résout la question et l’on ne s’en est pas expliqué. Il ne peut s’agir, nous semble-t-il, que du temps nécessaire pour que le Gouvernement, auquel la notification a été faite, la fasse connaître aux autorités du port et pour que celles-ci en instruisent le public. Cette question devra nécessairement être laissée à l’appréciation de la juridiction des prises.

1244. L’article 44 prévoit le cas où un navire neutre rencontré en mer ne porte pas de contrebande en quantité suffisante pour justifier la confiscation du navire lui-même. Il se peut même que la contrebande ne constitue qu’une partie minime de la cargaison. Tenant compte du grand dommage que présenterait pour le neutre la saisie du navire, pour être conduit dans un port du belligérant capteur, et être jugé par le tribunal des prises, on avait proposé d’établir en règle que le navire neutre pourrait dans ce cas continuer sa route, moyennant de livrer au croiseur toute la marchandise contrebande de guerre. Mais cette proposition se heurta, dit le rapport du Comité de rédaction, à de vives résistances. Au lieu d’imposer au croiseur le devoir de permettre au navire neutre de continuer sa route moyennant remise de la contrebande, on en fit pour lui une simple faculté, en faisant observer au surplus que le belligérant aurait souvent intérêt lui-même à en agir ainsi, puisqu’il serait déchargé d’une obligation qui pourrait paralyser sa liberté d’action en le détournant de sa route. L’article 44 s’est donc borné à dispenser le croiseur, dans ce cas, de conduire ou de faire conduire le navire porteur de contrebande dans un port de sa nation et il détermine avec préci-

sion les formes à suivre : “ Le navire arrêté pour cause de contrebande, et non susceptible de confiscation à raison de la contrebande, peut être autorisé, suivant les circonstances à continuer sa route, si le capitaine est prêt à livrer la contrebande au bâtiment belligérant. La remise de la contrebande est mentionnée par le capteur sur le livre de bord du navire arrêté, et le capitaine de ce navire doit remettre au capteur copie certifiée conforme de tous papiers utiles. Le capteur a la faculté de détruire la contrebande qui lui est ainsi livrée „. Il paraît évident que cet article, qui laisse entière la liberté du croiseur, laisse entière aussi celle du navire arrêté. Le croiseur *peut autoriser*. Il n'est dit nullement qu'il puisse l'y *obliger*. Cette disposition paraît au premier abord assez inutile, mais nous ne l'envisageons pas comme telle. Elle dégage la responsabilité du capitaine du navire neutre, aussi bien que celle du croiseur, vis-à-vis de leur Etat respectif et réglemente très sagement un acte de cette nature. Il est certain au surplus que, malgré la remise volontaire de la contrebande, un jugement du tribunal des prises devra intervenir ultérieurement au sujet de celle-ci. C'est pour cela que le capteur doit se faire délivrer par le capitaine du navire arrêté “ copie certifiée conforme de tous les papiers utiles „. Le rapport du Comité de rédaction et celui de la Commission le déclarent en termes formels. Il y a du reste un cas exceptionnel où le croiseur a *le droit* de se faire remettre la contrebande de guerre comme il sera dit plus loin.

1245. Certains traités ont stipulé que le navire neutre arrêté aurait le *droit* de continuer sa route moyennant de livrer la contrebande au croiseur et l'on cite en ce sens les traités entre la Russie et le Danemark de 1782, entre les Etats-Unis et la Suède de 1783, entre l'Autriche et la Russie de 1785. Le projet de règlement des prises maritimes élaboré par l'Institut de droit international en 1883, stipulait que le navire arrêté pour cause de contrebande pourrait continuer sa route si ses cargaisons ne se composent pas

exclusivement ou en majeure partie de contrebande de guerre, si le patron est prêt à livrer celle-ci au navire belligérant et *si le déchargement peut avoir lieu sans obstacle selon l'avis du commandant du croiseur*. Mais cette dernière condition aboutissait en somme à laisser carte blanche au croiseur et à faire dépendre de son appréciation le droit du neutre. Il paraît d'autre part que, pendant la guerre de Sécession, cette pratique a été suivie par les Etats confédérés (1), mais nous ne croyons pas qu'en l'absence d'un traité, on ait jamais admis en règle le droit pour le navire arrêté de continuer sa route, moyennant remise de la contrebande si celle-ci est peu considérable, et l'obligation pour le croiseur de le lui permettre.

1246. Comme on le voit, l'article dont nous venons de nous occuper établit pour le navire capteur le droit de destruction de la contrebande volontairement remise. La Déclaration de Londres consacre cependant un chapitre spécial, articles 48 à 54, à la question de la destruction des prises neutres, qu'il s'agisse de la cargaison ou du navire lui-même. Mais l'on conçoit qu'il n'y ait pas fait rentrer la disposition dont il s'agit dans l'article 44. C'est qu'il s'agit ici d'un cas tout spécial, qui n'est nullement soumis aux conditions générales déterminées par les articles 48 à 54. Le droit de capteur dans le cas de l'article 44 est absolu. “ Le capteur a la faculté de détruire la contrebande qui lui est ainsi livrée. „ De plus notre article ne s'applique qu'à la contrebande, tandis que les articles 48 à 54 visent tous les cas de prises neutres, qu'il s'agisse de contrebande, de violation de blocus ou d'assistance hostile. Il est cependant un de ces articles, qui vise spécialement la destruction des marchandises de contrebande, c'est l'article 54; et cet article figurait dans le projet du Comité d'examen à la suite de celui dont nous venons de nous occuper (2). C'eût été peut-être plus logique; car il est spécial à la contrebande. Le

(1) Taylor, *op. cit.*, p. 746.
(2) *Proceedings*, p. 317.

motif qui a déterminé le Comité de rédaction et la Commission à le ranger dans le chapitre relatif à la destruction des prises est sans doute que son alinéa final se réfère aux dispositions de ce chapitre sur la responsabilité du capteur qui a détruit un navire neutre, et que l'alinéa 1er, lui aussi, se réfère aux dispositions de ce chapitre déterminant les circonstances qui justifient la destruction d'un navire sujet à confiscation. La transposition de cet article nous paraît justifiée et nous nous conformerons à l'ordre suivi par la Conférence. Nous nous bornerons donc à noter qu'indépendamment de la remise volontaire des articles de contrebande, il y a des cas exceptionnels où cette remise est forcée et a nécessairement pour résultat leur destruction.

CHAPITRE X

De l'assistance hostile (unneutralservice).

1247. Comme le fait observer le rapport présenté à la Conférence navale par M. Louis Renault, au nom de la Commission, l'on peut dire, d'une manière générale, que le navire de commerce qui manque à la neutralité, soit en transportant de la contrebande de guerre, soit en violant un blocus, fournit une assistance à l'ennemi, et c'est à ce titre que le belligérant au préjudice duquel il agit lui fait subir certaines pertes. Ce rapport ajoute : “ Mais il y a des cas où cette assistance hostile est particulièrement caractérisée et qu'on a jugé nécessaire de prévoir spécialement „. Peut-être eût-il été plus exact encore de dire qu'il y a des cas où cette assistance se présente sous une forme différente, et qui ne rentrent ni dans le transport de contrebande, ni dans la violation d'un blocus. Lorsque l'on analyse ces cas, dans l'œuvre de la Conférence, on constate qu'ils se divisent en deux catégories. La première comprend certains actes qui certes ne constituent pas des actes de contrebande proprement dits, mais qui s'en rapprochent singulièrement et que l'on a souvent qualifiés de contrebande. Ces actes produisent, quant au navire, les mêmes effets que le commerce de contrebande lorsque la contrebande présente une certaine importance. “ On leur applique „, dit le rapport, “ le traitement du navire sujet à confiscation pour transport de contrebande „. La seconde catégorie comprend des actes beaucoup plus graves et qui ont pour effet de faire traiter le navire neutre comme un navire ennemi. Il n'ont pas même une analogie lointaine avec le commerce de contrebande. Ces actes sont interdits : le transport de contrebande ne l'est pas.

L'article 45 dispose que : “ Un navire neutre est confisqué et, d'une manière générale, passible du traitement que subi-

rait un navire neutre sujet à confiscation pour contrebande de guerre :

1° Lorsqu'il voyage *spécialement* en vue du transport de passagers individuels, *incorporés* dans la force armée de l'ennemi, *ou en vue de la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi ;*

2° Lorsqu'à *la connaissance* soit du propriétaire, soit de celui qui a affrété le navire en totalité, soit du capitaine, il transporte un *détachement militaire* de l'ennemi ou une ou plusieurs personnes qui, *pendant le voyage* prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi.

Dans les cas visés aux numéros précédents, les marchandises appartenant au propriétaire du navire sont également sujettes à confiscation. „

Le dernier alinéa fait une réserve en ce qui concerne le navire rencontré en mer dans l'ignorance des hostilités.

Ces cas sont exactement ceux que l'on classait presque toujours antérieurement sous le nom de contrebande par analogie ou d'*analogues de la contrebande de guerre* (1). Les hommes notamment étaient considérés comme une espèce de contrebande humaine. Hall observe cependant qu'il est plus correct et plus convenable de classer des actes de ce genre dans une catégorie distincte. “ Ils diffèrent de la contrebande dans certains cas, en ce qu'ils impliquent une connexion plus intime avec le belligérant que celle qui peut être déduite d'un simple transport de contrebande de guerre, dans d'autres en ce qu'ils impliquent une association purement accidentelle et presque involontaire avec lui „. Cet auteur se rapproche donc singulièrement des vues de la Conférence navale.

1248. Le premier cas visé dans l'article est celui où le navire voyage *spécialement* en vue du transport de passagers individuels *incorporés* dans la force armée ennemie, ou en *vue de la transmission de nouvelles* dans l'intérêt de l'ennemi.

(1) V. entre autres Bonfils, *op. cit.*, n° 1584. — Despagnet, *op. cit.*, n° 716. — Hall, *op. cit.*, § 248. — *Analogues of contreband*, etc.

En ce qui concerne le transport de passagers incorporés, dans l'armée ennemie, cela ne constitue certes pas une innovation. Il en est ainsi, à plus forte raison, si le navire voyage spécialement en vue du transport d'un détachement militaire ennemi. Mais l'article ne parle que des individus *déjà incorporés* dans l'armée ennemie. Et c'est après mûre délibération que l'on s'est arrêté à cette expression. Le rapport de M. Louis Renault à la Conférence, au nom de la Commission, ne laisse aucun doute sur sa portée. “ Que l'on suppose des individus originaires de l'Europe continentale et établis en Amérique: ces individus sont tenus à des obligations militaires envers leur pays d'origine ; ils doivent, par exemple, faire partie de la réserve de l'armée active de leur pays. Leur patrie étant en guerre, ils s'embarquent pour aller faire leur service. Seront-ils considérés comme incorporés pour l'application de la disposition dont nous nous occupons? Si l'on s'attachait à la législation intérieure de certains pays, l'affirmative pourrait être soutenue. Mais, indépendamment des raisons purement juridiques, l'opinion contraire a paru plus conforme aux nécessités pratiques et, dans un esprit de conciliation, elle a été acceptée par tous. „ A bien plus forte raison, ne peut-on considérer comme incorporés ceux qui sont appelés au service pour la première fois, qui n'ont jamais été soldats et ne le seront peut-être jamais. A la rigueur on pourrait soutenir que les réservistes sont incorporés : ce sont des soldats rappelés. Jamais on ne pourrait le soutenir quant aux individus qui n'ont jamais servi, qui sont appelés pour la première fois au service, qui n'ont point subi l'examen médical préalable à l'enrôlement, n'ont pas prêté le serment militaire. Leur situation est toute différente. Sous le régime de la Déclaration de Londres, le transport même de réservistes n'est pas interdit. Avant la Déclaration de Londres, et, si l'on en fait abstraction, comme on pourrait le faire puisqu'elle n'a pas été ratifiée, aujourd'hui encore on pourrait soutenir qu'il l'est. Mais jamais on ne l'a soutenu en ce qui concerne les individus qui sont appelés au service militaire pour la première fois.

Hautefeuille considère comme interdit le transport des hommes qui ont contracté avec le belligérant l'engagement de le servir pendant la guerre. « Engagés au service militaire, avec la condition expresse de combattre pour son compte son adversaire, rangés déjà en quelque sorte sous son drapeau, liés *envers elle par le serment militaire* (?) ils font réellement partie de son armée (1). » Dans la guerre actuelle, l'Angleterre avait, à la rigueur, le droit de considérer comme interdit le transport de réservistes allemands se rendant en Allemagne pour remplir leurs obligations militaires. C'étaient des soldats, ayant été enrolés, ayant servi. Elle pouvait se fonder sur les usages internationaux. Mais l'autorité allemande, qu'elle se plaçat au point de vue de la Déclaration de Londres, ou au point de vue de ces usages, n'avait certes pas le droit d'interdire le transport de jeunes Belges appelés pour la première fois au service, ni de les arrêter sur des navires neutres, comme elle l'a fait maintes fois. Moins encore avait-elle le droit d'arrêter, sur des navires hollandais, des jeunes gens qui avaient fui la région occupée pour aller s'engager comme volontaires dans l'armée belge.

1249. La transmission de nouvelles *dans l'intérêt de l'ennemi* est assimilée par notre article au transport de soldats, c'est-à-dire de passagers incorporés dans l'armée ennemie. Un membre de la Conférence navale, qui a joué un grand rôle dans la discussion, M. Kriege, l'un des délégués de l'Allemagne, a fait remarquer que, par ces mots *transmission de nouvelles*, on a voulu prévoir toute espèce de mode de transmission, que ce soit par dépêche, par télégraphie sans fil ou même par voie orale, tout en reconnaissant que la preuve, dans ce dernier cas, serait fort difficile. La transmission par voie orale semble bien impliquer que l'on ait recours à un agent, à un messager chargé de transmettre de vive voix à l'ennemi des nouvelles que celui-ci a intérêt à connaître. Certes la preuve ne sera pas facile. Il se peut cependant qu'elle résulte de documents trouvés sur lui

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 168.

et établissant sa mission. Le navire sera confisqué, s'il voyage spécialement en vue du transport de ce messager ou courrier, et l'auteur du rapport général à la Conférence, M. Louis Renault, a eu soin de préciser ce que l'on entend par là. Il n'est pas nécessaire que le navire soit *exclusivement* affecté au service de l'ennemi. Il suffit qu'il ne fasse pas, en opérant ce transport, son service normal, qu'il se soit, par exemple, détourné de sa route, qu'il se soit dirigé exceptionnellement vers un port belligérant dans le but de débarquer cette cargaison prohibée et il sera sujet à confiscation. Mais, s'il s'agit d'une transmission orale, transmission qui ne peut se faire que par un messager ou courrier, que fera-t-on de celui-ci? Pourra-t-il être arrêté? Aucune disposition ne le dit. Si c'est un militaire, il n'y a pas de difficulté. Mais, si c'est un civil, et si sa mission est clairement établie, la question n'est pas sans difficulté. Il est certain que la Déclaration de Londres ne la résout pas, car l'article 47 n'autorise que l'arrestation des militaires. De son silence on pourrait même conclure que l'arrestation de ces agents n'est pas autorisée sous le régime de cette Déclaration. Mais il faut avouer que cela est difficilement conciliable avec la saisie et la confiscation du navire. On peut soutenir, en tout cas, qu'un messager ou courrier pourrait être arrêté si, pendant le voyage même il communiquait des nouvelles à l'ennemi dans l'intérêt de celui-ci, par exemple au moyen de la télégraphie sans fil. On pourrait appuyer ce soutènement sur le 2° de l'article 45, qui prévoit le cas où une personne quelconque prête, pendant le voyage, une assistance directe aux opérations de l'ennemi. A la vérité c'est là une interprétation bien large des mots *assistance directe,* mais cette interprétation est autorisée par les explications de MM. Kriege et Renault qui, l'un et l'autre, ont donné comme exemple d'une assistance directe les *signaux faits à l'ennemi.* Il est vrai aussi qu'aucun texte exprès n'autorise l'arrestation par le croiseur d'une personne qui prêterait à l'ennemi ce genre d'assistance et qu'au premier abord elle semble exclue par le silence de l'article 47. Seulement, l'article 47 a eu vraisem-

blablement pour objet, non pas d'affirmer le droit d'arrêter les soldats ennemis trouvés sur un navire neutre, lorsque celui-ci est saisi, mais de l'étendre au cas où il n'est pas saisi.

1250. Ce qui distingue essentiellement la règle posée par l'article 45 des règles antérieurement admises, c'est que l'on ne prévoyait antérieurement que le transport des dépêches. Or beaucoup d'auteurs ont enseigné que l'on ne doit entendre par là que les dépêches officielles (1). " On entend ici par dépêche „, dit l'Institut du droit international, " toute communication *officielle* entre les autorités officielles „ (2). Cette définition, un peu étroite n'est pas acceptée par tous et il nous paraît que d'après les définitions de quelques-uns, par exemple Dudley Field, Philimore, etc., il doit suffire que la dépêche émane d'un personnage officiel ou lui soit adressée. En tout cas l'article 45 ne se borne certainemeut pas à interdire le transport des dépêches officielles et à condamner le navire qui voyage spécialement en vue de ce transport. Il vise toute transmission de nouvelles, mais seulement quand cette transmission a lieu *dans l'intérêt de l'ennemi.* Il diffère, sous se rapport aussi, du *Manuel* des prises britanniques qui interdit toutes communications *officielles, importantes ou non,* entre officiers militaires ou civils au service de l'ennemi, sur les affaires publiques de leurs gouvernements. On discutait beaucoup, avant la Déclaration de Londres, la question de savoir s'il fallait, pour que la responsabilité du navire neutre fut engagée, que les dépêches eussent rapport à la guerre, et la plupart des auteurs l'exigeaient. La Déclaration de Londres exige simplement que la transmission ait lieu dans l'intérêt de l'ennemi. C'est peut-être assez rigoureux et d'un vague qui n'est pas sans présenter des dangers. Il est toujours possible en effet de soutenir que la transmission d'une nouvelle quelconque à l'ennemi est faite dans son

(1) Louis Vetzel, *De la contrebande par analogie,* p. 83 et les autorités citées.
(2) *Règlement de la contrebande de guerre,* § 58, dans l'*Annuaire de l'Institut,* t. XV, p. 232.

intérêt. Mais, comme le navire ne peut être confisqué que s'il voyage spécialement en vue de ce transport, des abus ne sont guère à craindre, car il est vraisemblable qu'un navire ne voyagerait pas spécialement en vue de transmettre à l'ennemi des nouvelles que celui-ci n'aurait pas un intérêt sérieux à connaître.

1251. Il ne sera pas toujours facile de constater ce genre d'assistance hostile en présence de l'article 1er de la XIe Convention de La Haye relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime. Cet article porte en effet, en son alinéa 1er, que : " La correspondance postale des neutres ou des belligérants, *quel que soit son caractère officiel ou privé*, trouvée en mer sur un navire neutre ou ennemi est inviolable. S'il y a saisie du navire, elle est expédiée avec le moins de retard possible par le capteur „. Il n'y a d'exception aux termes de l'alinéa 2 qu'en cas de violation de blocus, si la correspondance est à destination ou en provenance du port bloqué. Et l'article 2 n'enlève rien de sa force à cette disposition. Il a pour seul objet d'éviter que l'on en induise l'exemption des paquebots-poste neutres de la visite à laquelle sont soumis tous les navires neutres en général, alors qu'il se pourrait très bien qu'ils contiennent, en dehors de la correspondance postale, des marchandises de contrebande. Le croiseur qui arrête un paquebot-poste neutre pourra se trouver fort embarassé. Ce paquebot a parfaitement le droit de transporter la correspondance même officielle des belligérants; en principe *elle est même inviolable.* Il est arrêté par un croiseur qui le soupçonne de transmettre des nouvelles dans *l'intérêt de l'ennemi*. Comment le saura-t-il? Comment s'en assurera-t-il? Il ne peut rompre les cachets ou les sceaux. Interrogera-t-il le capitaine? Celui-ci lui répondra qu'il n'en sait pas davantage. Il n'y a pas d'issue. Dira-t-on qu'un belligérant doit avoir le droit, au moins dans le cas où le navire neutre voyage spécialement en vue de transmettre une correspondance officielle à l'ennemi, de vérifier ce

qu'elle contient? C'est se mettre en contradiction nette avec l'article 1er de la XIe Convention de La Haye qui ne fait aucune distinction et consacre l'inviolabilité de la correspondance des belligérants, même officielle, et même à bord d'un navire ennemi, sans aucune distinction.

Remarquons encore que l'article 45¹, ne tient pas compte de la destination du *navire*. C'est la destination de la *dépêche* qui est seule prise en considération. Si le navire voyage spécialement en vue de la transmission de dépêches dans l'intérêt de l'ennemi, il peut être confisqué. Il est inutile de dire qu'il ne pourra jamais être arrêté dans des eaux neutres; mais il pourra l'être même en haute mer et à plus forte raison dans les eaux des belligérants. Dans son remarquable ouvrage sur la neutralité, M. Kleen reproduisant presque littéralement l'alinéa 2 de l'article 8 du projet adopté par l'Institut de droit international à Venise dit : “ Au contraire, le transport des dépêches d'un belligérant est libre entre des places neutres, ainsi qu'en provenance ou à destination de quelque territoire ou autorité neutre (1) „. La Déclaration de Londres ne contient pas cette restriction. Un navire qui voyage spécialement en vue de la transmission de nouvelles à l'ennemi et dans son intérêt est confisqué, même s'il transporte des dépêches adressées à un fonctionnaire ennemi *en pays neutre*. Nous avons signalé la difficulté de concilier ces dispositions avec la XIe Convention de La Haye.

1252. L'art. 45², prévoit le cas où il ne s'agit pas d'un navire voyageant en vue du transport de soldats ou de la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi. Il n'y est plus du tout question de la transmission de nouvelles, de sorte qu'il n'y aurait plus infraction à la neutralité, vu que le navire ne voyage pas spécialement dans ce but, quand même, à la connaissance du propriétaire, ou de celui qui a affrété le navire en totalité, ou du capitaine, il transporterait des dépêches ou messages dans l'intérêt de l'ennemi. On ne pourrait confisquer ni le navire ni des marchandises quel-

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 466.

conques. On ne pourrait procéder à la confiscation que si dans les conditions préindiquées, le navire transportait un détachement militaire de l'ennemi et non des soldats isolés, fussent-ils assez nombreux, ou une ou plusieurs personnes qui, *pendant le voyage*, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi. La confiscation frapperait le navire, mais, quant aux marchandises, elle n'atteindrait que celles qui appartiennent au propriétaire de celui-ci. On pourrait bien se demander pourquoi elle n'atteindrait pas également les marchandises appartenant à celui qui a affrété le navire en totalité, lorsque le transport prohibé a eu lieu à sa connaissance. Nous n'en voyons pas la raison et les travaux préparatoires ne nous fournissent sur ce point aucune lumière. On semble s'être inspiré de l'art. 42, aux termes duquel les marchandises qui appartiennent au *propriétaire de la contrebande* sont confisqués. Mais il n'y a aucune analogie.

1253. Comment la preuve de la connaissance sera-t-elle faite? Louis Renault, commentant cet article dans son rapport, dit que, s'il s'agit de militaires ou de marins en uniforme, il n'y a aucune difficulté, que le navire est évidemment confiscable. Il est clair en effet que, s'il s'agit de militaires ou de marins en uniforme, le capitaine tout au moins ne pourra contester qu'il ait connaissance de leur qualité. *Res ipsa in se dolum habet.* Mais s'en suit-il que le navire soit confiscable? Oui si ces militaires ou ces marins forment un détachement, s'ils sont placés par exemple sous les ordres d'un chef. Les rapports et les discussions sont muets sur le point de savoir, quand on peut dire qu'il s'agit d'un détachement militaire. Nous ne croyons pas possible de résoudre la question autrement que nous venons de le faire. Au surplus, même s'il s'agit de soldats en civil, il se peut que, pendant le voyage, ils soient sous les ordres d'un chef. Dans ce cas il y a détachement.

1254. L'article assimile au transport d'un détachement celui d'une ou de plusieurs personnes qui, *pendant le voyage*,

prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi. On a fait observer avec insistance qu'une aide prêtée ou à prêter, *après* le voyage ne suffit pas. Il faut que l'assistance soit prêtée pendant le voyage, par exemple en faisant des signaux, dit le rapport de la Commission à la Conférence (1). Mais il faut en outre, comme il est dit également dans ce rapport, que la connaissance du propriétaire ou du capitaine soit constatée. Le délégué de l'Allemagne, M. Kriege, observe cependant, dans son exposé, que : le capitaine d'un navire marchand sera toujours à même d'empêcher de pareils agissements à bord de son navire (2). C'est une simple opinion. A notre sens il pourra parfaitement arriver que des signaux lui échappent.

1255. La disposition finale de l'article prévoit un cas de bonne foi caractérisée de la part du capitaine, du propriétaire, etc..., c'est celui où le navire est rencontré en mer dans l'ignorance des hostilités ou avant que le capitaine, en ayant reçu connaissance, ait pu débarquer les personnes dont le transport est interdit. Il établit d'autre part une présomption de connaissance des hostilités, lorsque le navire a quitté un port ennemi après l'ouverture des hostilités, ou un port neutre postérieurement à la notification, en temps utile, de l'ouverture des hostilités à la Puissance dont relève ce port. Ces présomptions sont absolument les mêmes que celles qui figurent à l'article 43, et nous nous bornons à renvoyer à ce que nous en avons dit ci-dessus.

1256. Avant d'examiner le second mode d'assistance hostile qui présente un caractère plus grave, il est utile de remarquer que, même si le navire qui transporte des passagers individuels incorporés dans l'armée ennemie n'est ni confisqué ni saisi, ces passagers peuvent être faits prisonniers de guerre. Mais il faut qu'ils soient vraiment incorporés. A cette catégorie appartiennent évidemment les

(1) *Proceedings*, p. 319.
(2) *Proceedings*, p. 279.

soldats faits prisonniers par l'Etat belligérant dont relève le croiseur et évadés des camps dans lesquels ils sont gardés. Bien qu'ils aient recouvré leur liberté en arrivant en territoire neutre, ils n'en ont pas moins été incorporés dans l'armée ennemie. Mais, comme nous l'avons dit, on ne peut certainement pas y comprendre les appelés au service pour la première fois, et qui ne sont que des candidats au service militaire, ni même, bien qu'à la rigueur on puisse les considérer comme incorporés, les réservistes *rappelés* au service actif, ainsi qu'il résulte des rapports et discussions. Et l'on ne peut davantage y comprendre, à notre sens, ni les officiers ni même les simples soldats de l'armée ennemie, internés dans le pays neutre, qui ont obtenu leur libération sous l'engagement d'honneur de ne pas servir dans l'armée ennemie, pendant la durée de la guerre, ou même de retourner, après un temps limité, dans le pays où ils sont internés. Pour les officiers cela ne fait pas de doute. En effet l'article 11, alinéa 2 de la Ve Convention de La Haye, concernant les droits et les devoirs des Puissances et des Personnes neutres en cas de guerre sur terre, dit expressément que la Puissance neutre décidera si les officiers peuvent être laissés libres, en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre *sans autorisation*. Lorsque dûment munis d'une autorisation, ils obtiennent un congé pour retourner dans leur pays, comme le cas s'est présenté en Hollande fréquemment, on ne peut pas plus les saisir et les arrêter sur un navire neutre, partie mouvante du territoire, que sur le territoire neutre. Mais nous croyons qu'il en est de même des simples soldats qui ont obtenu sur parole un congé limité pour se rendre dans leur pays. A la vérité aucun texte ne dit que les simples soldats puissent être laissés libres par un Etat neutre, moyennant engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation et il n'est question, en termes exprès, dans l'article 11 que des officiers, tandis que l'article 10 du Règlement des lois et coutumes de la guerre étend le bénéfice de la mise en liberté sur parole à tous les prisonniers de guerre. Mais, comme nous l'avons fait

observer, quand on recherche l'origine de l'article 11 on constate qu'il n'est que la reproduction de l'article 57 du Règlement de 1899 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, lequel ne fait lui-même que reproduire l'article 53 du Projet de Bruxelles, *sans que cette disposition ait jamais fait l'objet d'une discussion.* Or il faut bien reconnaître que cette disposition est purement énonciative et non limitative. En fait, la parole d'un simple soldat peut inspirer autant de confiance que celle d'un officier. Tout dépend des circonstances et, puisqu'on a prévu que le belligérant lui-même pourrait être amené à se fier à la parole d'un simple soldat, pourquoi n'admettrait-on pas que l'Etat neutre pourrait, le cas échéant, lui donner cette même marque de confiance. Au surplus, dès qu'il est en territoire neutre, qu'il soit officier ou soldat, le fugitif n'est plus au pouvoir du belligérant adverse. Il échappe à son action. L'on ne peut pas dire que le navire neutre qui le transporte, dûment muni d'une autorisation, pose un acte d'assistance hostile, et rien ne permet au belligérant adverse de l'y saisir et de le faire prisonnier de guerre (1).

1257. Que faut-il penser du cas où le navire neutre ne transporte ni soldats isolés, ni détachements militaires ennemis, ni dépêches, mais bien des *agents ou fonctionnaires* de l'Etat ennemi. La Conférence navale ne s'est pas occupée de cette hypothèse, ou tout au moins n'a-t-elle pas résolu la question, en termes explicites, dans la Déclaration de Londres. Le memorandum anglais était le seul qui parlât des fonctionnaires ou agents ennemis d'une manière générale et qui les comprît dans l'interdiction de transport. Cela était du reste conforme à la pratique anglaise. Mais l'Angleterre n'a pas insisté et, bien que ce point spécial n'ait pas été mis en

(1) La question paraît avoir surgi dans la guerre actuelle à propos de certains Anglais, officiers et soldats internés en Hollande et saisis sur un navire de commerce hollandais par l'autorité militaire allemande, bien qu'après avoir été mis en liberté sur parole, ils eussent obtenu l'autorisation de retourner en Angleterre pour quelques mois. Nous croyons qu'ils ont été autorisés ensuite à retourner en Hollande.

discussion, on peut croire que la Conférence n'a pas entendu considérer comme une assistance hostile le fait de transporter, même sciemment et avec connaissance, des agents d'un belligérant n'ayant aucun caractère militaire. Ce qui confirme cette opinion, c'est la disposition qui ne considère (art. 45²) comme illicite, en dehors du transport fait avec connaissance d'un détachement militaire de l'ennemi, que le fait de transporter une ou plusieurs personnes qui, *pendant le voyage*, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi et exclut par conséquent celles qui font le voyage *en vue de prêter* à l'ennemi *ultérieurement* une assistance quelconque, ce qui est généralement le cas pour les agents ou fonctionnaires au service de l'ennemi. S'ils sont militaires ils peuvent tomber sous l'application de l'article 47. S'ils ne le sont pas, leur arrestation paraît interdite par un argument *a contrario* déduit de l'article 47. Nous reconnaissons toutefois que cet argument *a contrario* est discutable dans l'espèce, et qu'à la rigueur il ne conduirait qu'à exclure l'arrestation de ces agents non militaires, lorsque que le navire n'est pas confisqué. Dans tous les cas, il est certain que la Déclaration de Londres ne prévoit pas le transport des agents non militaires. Des auteurs ont cru cependant que le transport des diplomates était implicitement prévu par les articles 45 et 46 (1). Ni les textes, ni les travaux préparatoires ne prêtent le moindre appui à cette opinion qui est même en contradiction avec ce que l'on pourrait conclure de l'article 45², ainsi que nous venons de le faire remarquer. Dans tous les cas, comme la Déclaration de Londres n'a pas été ratifiée, comme elle ne le sera peut-être jamais dans sa teneur actuelle, il est important d'examiner les principes admis par la pratique des nations et par la science, en ce qui concerne les agents d'un belligérant autres que les militaires.

1258. Il est une classe d'agents non militaires d'un belligérant dont les auteurs se sont particulièrement, et quelques-uns même, exclusivement occupés. Ce sont les

(1) Lucien Pastureau, *Des transports interdits aux neutres, passim.*

agents diplomatiques. Que l'on consulte les ouvrages d'ensemble sur le droit des gens, ou ceux quit traitent en particulier de la neutralité, on constatera qu'ils ne prévoient pas en général le transport, par navires neutres, de toute espèce d'agent d'un belligérant, de ses fonctionnaires, mais uniquement le transport des militaires et des agents diplomatiques, bien que M. Thouvenel, écrivant à M. Seward, lors de la fameuse affaire du *Trent*, lui ait fait observer qu'il avait toujours été admis que le pavillon neutre couvrait *toutes les personnes* se trouvant à son bord à l'exception des hommes de guerre. Rappelons qu'il s'agissait dans cette affaire d'agents diplomatiques des Etats Confédérés américains, alors en guerre avec les Fédéraux, envoyés en mission auprès des Etats neutres, c'est-à-dire des agents diplomatiques d'un belligérant *accrédités auprès d'un Etat neutre*, MM. Mason et Slidell. Leur arrestation à bord du *Trent*, navire neutre, par un croiseur américain, le *San Jacinto*, souleva des protestations très vives, non seulement de la part de tous les savants Européens, mais même de la part de certains gouvernements désintéressés dans la question. Le gouvernement américain, sans reconnaître l'illégitimité de l'arrestation en principe, se décida cependant à mettre MM. Mason et Slidell en liberté. Il admettait, au surplus, qu'il y avait eu une irrégularité de procédure, en ce que le capitaine du *San Jacinto* n'avait pas saisi le *navire* le *Trent* lui-même et ne l'avait pas conduit dans un port américain pour faire statuer sur la question par la Cour des Prises.

Nous n'entrerons pas dans le détail de toutes les discussions auxquelles cette affaire du *Trent* donna lieu entre le Gouvernement anglais et le Gouvernement des Etats-Unis. Elles ont été analysées avec un véritable luxe de développements dans Calvo (t. V, § 2312 et ss.). Mais, s'il est un point sur lequel on est aujourd'hui très généralement d'accord, c'est que les agents diplomatiques *des Etats neutres* et même les agents diplomatiques des Etats belligérants *auprès des Etats neutres* ne peuvent pas être arrêtés sur un navire

neutre et qu'en les transportant, un navire neutre ne commet aucune infraction au droit international. L'Institut de droit international n'a fait que proclamer uue règle très généralement admise en disant dans le paragraphe 6, alinéa 1 de son projet de Venise : " Il est défendu d'attaquer ou d'empêcher le transport de diplomates ou courriers diplomatiques : 1° neutres, 2° accrédités auprès des Gouvernements neutres „. Sur quoi repose ce principe? C'est moins sur l'inviolabilité des agents diplomatiques, qui ne les protège pas en tout pays, que sur le maintien des relations pacifiques entre les Etats neutres et les Etats belligérants malgré la guerre. Les ministres publics qui sont les organes des relations entre les Gouvernements des Etats neutres et ceux des Etats belligérants restent en fonctions. Un navire neutre qui transporte un agent diplomatique d'un Gouvernement belligérant accrédité auprès d'un Etat neutre ne commet donc aucune infraction à la neutralité. Il use d'un droit incontestable. Où l'Etat belligérant puiserait-il le droit de le troubler dans l'accomplissement d'un acte aussi manifestement irréprochable? Aussi longtemps que le navire neutre est dans les eaux neutres ou en haute mer, il est trop évident qu'il ne le pourra pas. Mais, à notre avis, il ne le pourra pas même si le navire neutre était dans les eaux de ce belligérant. A la vérité le principe que le navire est censé partie du territoire ne s'applique plus, d'une façon à beaucoup près aussi complète, lorsqu'il est dans des eaux étrangères que lorsqu'il est en haute mer. Mais ce n'est pas seulement sur ce principe que se fonde la liberté pour les navires neutres de transporter des agents diplomatiques neutres ou des agents diplomatiques accrédités auprès des Etats neutres. C'est sur le principe universellement admis que la guerre ne rompt ni ne suspend les relations diplomatiques entre les Etats neutres et les Etats belligérants. En vain soutiendrait-on que, sur son territoire et par conséquent dans ses eaux, un Etat belligérant n'est pas tenu de respecter l'inviolabilité des agents diplomatiques étrangers qui ne sont pas accrédités auprès de lui. Nous répondrons encore une fois

que ce n'est pas seulement sur leur inviolabilité que reposent, et la liberté de leur transport par navire neutre, et l'obligation de les respecter. C'est sur l'obligation pour les Etats belligérants de ne pas mettre obstacle aux relations de leurs adversaires avec les Etats neutres, relations que la guerre ne peut supprimer.

Telle est bien certainement la pensée des auteurs de la proposition de l'Institut de droit international. On a été d'accord pour admettre la liberté, pour les navires neutres, de transporter les diplomates *accrédités auprès ou par des gouvernements neutres.* Des membres Anglais éminents de l'Institut, MM. Barclay, Westlake, Holland et Lord Reay l'ont pleinement reconnu et n'ont fait de réserves que pour les diplomates accrédités entre belligérants alliés, dont il sera question plus loin (2). Le rapport de MM. Brusa et Kleen (1) dit expressément que même le diplomate transporté par des neutres à travers des territoires ou eaux des belligérants ou entre leurs possessions doit être respecté, du moment que c'est près d'un gouvernement neutre qu'il représente son souverain. M. Kleen a un peu perdu de vue ce principe qu'il avait lui-même préconisé, en proposant dans son ouvrage sous le § 104, une disposition qui limite d'une façon trop générale la liberté de transport de tous les agents ou courriers au service diplomatique d'un belligérant, sans faire exception pour ceux qui sont accrédités auprès d'un Etat neutre.

1259. Il ne peut y avoir de sérieuse difficulté qu'en ce qui concerne les agents diplomatiques entre belligérants alliés. Ici l'Institut de droit international, dont nous reproduisons la doctrine parce qu'elle est celle admise, après mûre délibération, par des représentants éminents de la science du droit

(1) La doctrine de l'Institut est parfois reproduite d'une manière très inexacte. Ainsi M. Pastureau, dans son ouvrage sur les transports interdits, donne comme la doctrine de l'Institut ce qui n'est qu'un avant-projet élaboré en 1894 et qui n'a jamais été voté par l'Institut, et Vetzel, *De la contrebande par analogie,* p. 68, a commis la même erreur.

(2) *Annuaire 1896,* p. 115.

international et parce que la pratique des nations est incertaine, fait certaines distinctions. D'après le § 6 alinéa 2 de son projet de règlement voté à Venise, le transport des diplomates d'un ennemi accrédités auprès de son allié est, sauf le trafic régulier et ordinaire, interdit : 1° sur les territoires et eaux des belligérants ; 2° entre leurs possessions; 3° entre les belligérants alliés. Il ne l'est pas, en vertu de l'alinéa 1er, 3e du même article, pour des navires naviguant sous pavillon neutre, entre des ports neutres, ou entre un port neutre et le port d'un belligérant. M. Kleen reproduit littéralement ces distinctions, mais en les appliquant à tous les cas où il s'agit des agents diplomatiques d'un belligérant, fussent-ils accrédités auprès d'un Etat neutre, ce que l'Institut n'a nullement décidé, comme nous l'avons vu, et nous avons admis, avec l'Institut, que le transport par navire neutre d'un diplomate accrédité auprès d'un Etat neutre n'est jamais interdit.

Il n'est pas très facile, tout d'abord, de concilier complètement ces distinctions entre elles. Un vaisseau naviguant entre deux ports neutres, ou entre un port neutre et un port d'un belligérant, peut très bien avoir à traverser les eaux d'un belligérant, par exemple s'il passe par un détroit de peu de largeur. Lui sera-t-il permis ou lui sera-t-il interdit de transporter, en passant par ce détroit, les diplomates accrédités entre deux belligérants alliés? La question est délicate. Mais nous ne nous arrêtons pas à ce cas plutôt exceptionnel, et nous examinerons si la distinction est tout à fait rationnelle. Nous en doutons. Que le transport des diplomates d'un belligérant accrédités auprès de son allié puisse être interdit aux navires neutres sur les territoires et dans les eaux des belligérants, nous l'admettons. Tout au moins, (et l'on aurait tort d'identifier les deux questions), en présence de l'article 47 de la Déclaration de Londres, pourrait-on admettre qu'un belligérant a le droit d'arrêter les diplomates de l'ennemi sur son territoire et dans ses eaux, sans aller jusqu'à autoriser la confiscation du navire. En effet l'exterritorialité d'un navire de commerce est bien loin d'être entière, lorsqu'il ne se

trouve pas en haute mer, mais dans des eaux étrangères. Elle est même résolument contestée par certains auteurs. Mais, que le navire neutre navigue entre des ports neutres, ou entre un port neutre et le port d'un belligérant, ou entre les possessions d'un belligérant, ou entre les belligérants alliés, dès qu'il est en haute mer, l'Etat belligérant ne peut pas s'emparer de la personne des diplomates qu'il abrite de son pavillon, ni les faire prisonniers de guerre. Si l'on pouvait considérer ce transport comme un acte hostile, il le serait toujours, quelle que soit la destination du navire. Ce n'est pas la destination du navire qui importe, mais la destination des diplomates qui s'y trouvent. Or la destination des diplomates ennemis accrédités auprès de son allié est toujours le territoire ennemi. Mais, nous le répétons, nous ne pouvons croire que, même avant la déclaration de Londres, on pût considérer comme un acte hostile le transport de diplomates de l'ennemi, fussent-ils accrédités auprès de son allié.

Il est important au surplus de remarquer que la règle de l'Institut n'interdit jamais le transport des diplomates en service ordinaire, d'où il faut conclure que, même dans les cas très exceptionnels où il propose cette interdiction, elle n'atteindra pas le navire servant normalement au transport des passagers, par exemple les paquebots poste. Autant dire qu'elle restera illusoire. Car, à une époque comme la nôtre où les transports de passagers ont pris une extension considérable, où le nombre des navires qui se livrent à cette industrie est devenu énorme, pourquoi les diplomates ne profiteraient-ils pas des facilités que leur offrent ces navires admirablement aménagés ? Pourquoi ne choisiraient-ils pas le navire qui les conduira le plus directement à leur destination, sans avoir à se détourner de sa route, ce qui entraînerait un surcroît de frais considérable ? On comprend donc très bien que la Déclaration de Londres n'ait pas dit un mot de ce prétendu genre d'assistance hostile et l'ait exclu par son silence.

1260. Il est peu d'auteurs qui examinent d'une manière générale la question de savoir si un navire neutre contre-

vient à la neutralité en transportant les fonctionnaires ou agents d'un gouvernement belligérant, et si le gouvernement ennemi a le droit de les arrêter à bord de ce navire. Les deux questions, nous l'avons vu, ne sont pas indissolublement liées et la preuve en est dans l'article 47 de la Déclaration de Londres. Les précédents ne sont pas nombreux. Parmi les auteurs nous signalerons Geffcken (1). Il se demande dans quelle mesure un belligérant peut arrêter des agents non militaires de son adversaire. " Il en a le droit incontestable *sur le territoire ennemi* ", dit-il, et il en donne comme preuve l'arrestation du maréchal de Belle-Isle, en 1744, l'ambassadeur français à Berlin, lors de son passage par le Hanovre (alors sous la souveraineté du Roi d'Angleterre). C'est un précédent et non une preuve, et nous ne partageons pas l'opinion de Geffcken. Mais cela n'a rien de commun avec la question de la neutralité. Et, après s'être expliqué d'une façon générale, cet auteur ne s'occupe plus que des ambassadeurs. Hall traite du transport des personnes belligérantes d'une façon plus générale (2). Mais il distingue. Si un belligérant a affrété un navire neutre de telle manière qu'il a un contrôle entier sur ce navire, en vue de ses besoins particuliers, le navire lui-même est confiscable, comme ayant un caractère ennemi, et les individus à bord deviennent prisonniers de guerre; mais, si des personnes belligérantes, *quelle que soit leur qualité*, sont venues à bord comme simples passagers, se rendant là où le navire doit aller en tout cas, le navire reste neutre et couvre de sa protection, en tant que navire neutre, toutes les personnes à bord. Cette conclusion est, comme on le voit, très générale et très absolue : elle l'est trop. Westlake (3) et d'autres auteurs Anglais ou Américains reproduisent la même distinction. Westlake fait observer en outre que, dans les traités internationaux, il est généralement question du transport de personnes, non à propos de la contrebande mais à propos

(1) *Manuel de Holtzendorff*, t. IV, p. 735.
(2) Hall, *op. cit.*, § 251, p. 708.
(3) *Op. cit.*, t. II, p. 303.

de la maxime : *navire libre, marchandises libres,* et que l'on a généralement admis le principe que la liberté du pavillon couvre *toutes les personnes* à bord, *sauf celles qui sont au service militaire d'un belligérant.* Cette exception a été étendue par l'Institut de droit international aux diplomates accrédités par un belligérant auprès de son allié, et aux agents de guerre, lesquels ne sont pas nécessairement des militaires, quand il s'agit d'un transport normal bien entendu. En somme la distinction entre le cas où le navire fait son commerce normal, en effectuant pareil transport, et n'a pas été affrété, ne se détourne même pas de sa destination dans ce but, et celui où il voyage expressément en vue de cet objet semble bien assise dans la doctrine anglaise. Lors même que certains auteurs, comme Phillimore (1), ne la font pas en termes exprès, ils l'admettent implicitement. Le *Manuel anglais des prises maritimes* (*British Admiralty Manual*) va cependant plus loin et interdit le transport des *agents civils* d'un belligérant envoyés en service public et *voyageant à leurs frais.* Mais nous pensons qu'il a entendu viser le cas où le navire transporte des soldats ou des agents civils en vertu d'un arrangement spécial.

1261. La science française ne s'est guère occupée, comme nous l'avons fait remarquer, de l'interdiction du transport des personnes que lorsqu'il s'agit des militaires ou des agents diplomatiques. C'est seulement dans des temps relativement récents que certains auteurs ont envisagé la question du transport d'autres agents. Despagnet en dit quelques mots à propos des incidents du *Sydney* et du navire autrichien *Minerva,* dont nous parlerons plus loin et critique l'arrestation des agents qui se trouvaient à bord de ces navires. Il ne reproduit du reste pas la distinction anglaise (2). Il considère comme inadmissible qu'on puisse interdire le transport de particuliers qui ne font pas partie encore des forces ennemies, quelles que soient leurs intentions. « Cette

(1) *Op. cit.*, t. III, p. 460.
(2) Despagnet, *op. cit.*, n° 716.

pratique „, dit-il, “ ouvrirait la porte à tous les abus. „ M. Basdevant, dans une étude intéressante publiée dans le *Journal de Clunet* (1) distingue : “ S'agit-il d'un civil ressortissant à l'Etat belligérant ou neutre, qui prête ou s'est engagé à prêter des services militaires à cet Etat, il pourra être arrêté et le navire pourra même être confisqué si le capitaine connaissait effectivement le but hostile du voyage entrepris. „ Cette solution rigoureuse n'est certainement pas celle admise par la Déclaration de Londres qui n'interdit le transport de personnes autres que les militaires que si, *pendant le voyage*, elles prêtent une aide directe aux opérations de l'ennemi. Elle n'est certes pas davantage celle de l'Institut. Il est bien vrai que celui-ci comprend dans les personnes dont le transport est interdit les agents de guerre, et il est permis d'envisager comme tels les agents civils prêtant des services militaires, mais seulement lorsque le navire ne fait pas, en les transportant, son service régulier, ordinaire.

“ L'arrestation des militaires est légitime „ dit M. Politis “ parce qu'elle contribue à diminuer les forces de l'adversaire dans la lutte poursuivie ; lorsqu'au contraire il s'agit de fonctionnaires civils, on ne rencontre pas le même intérêt ; l'arrestation ne peut donc être opérée que dans un esprit de vexation „ (2). Si l'on se place uniquement au point de vue de l'intérêt, la thèse est très contestable, surtout lorsqu'il s'agit de civils exceptionnement chargés d'une mission militaire, d'un service militaire. M. Vetzel, dans une thèse publiée quelques années avant la Déclaration de Londres, assimile les agents civils aux diplomates, on ne sait trop pourquoi, étant donné que des agents civils peuvent être aussi étrangers à la politique qu'à la guerre, et qu'il y a, en ce qui concerne les diplomates, des considérations toutes particulières dont il a été parlé plus haut (3).

1262. Ce que nous venons de dire montre jusqu'à quel point la doctrine est hésitante et peu fixée. Quelle est à cet

(1) *Journal de Clunet*, 1900, pp. 913 et suiv.
(2) *Revue de droit international public*, t. IV, p. 727.
(3) Louis Vetzel, *De la contrebande par analogie*, p. 65.

égard la pratique des nations? Les précédents sont peu nombreux et l'on ne peut pas dire qu'ils suffisent à établir un usage international. En dehors des cas où il est question des agents diplomatiques, les auteurs citent celui de l'*Orizembo,* qui transportait deux fonctionnaires civils d'un belligérant et fut capturé par un croiseur anglais. Mais ce navire transportait en même temps trois officiers au service de l'Etat ennemi et Lord Stowell ne crut pas nécessaire, comme le fait remarquer Westlake, de déclarer si le principe, en vertu duquel il condamnait, aurait dû être appliqué aux fonctionnaires civils, même s'ils avaient été seuls. Il pensa qu'il devait recevoir application chaque fois qu'un belligérant jugeait des agents assez importants pour les envoyer aux frais de l'Etat. C'est la distinction dont nous avons parlé et Westlake est d'accord, dès qu'il s'agit de personnes militaires ou civiles transportées en vertu d'un arrangement particulier. C'est ensuite le précédent du navire français, le *Sydney,* transportant des ingénieurs anglais ou américains qui, pendant la guerre chino-japonaise, se rendaient en Chine pour faire bénéficier le Gouvernement chinois d'une invention nouvelle qu'ils avaient faite, en ce qui concerne les torpilles. Allaient-ils en exécution d'un contrat préexistant? Le Japon le prétendait et un croiseur japonais les arrêta à bord de ce navire. Le capitaine et le vice-consul français à Kobé protestèrent vainement. L'arrestation fut maintenue; ils ne furent mis en liberté que quelque temps après et seulement sur parole. S'il y avait réellement contrat préétabli, on peut dire que, sans être des militaires, ils étaient dans une certaine mesure des agents de guerre du Gouvernement chinois et qu'ils avaient fait, en concluant ce contrat, un acte hostile au Japon. Etait-ce suffisant pour justifier leur arrestation sur un navire neutre? Et ne pourrait-on pas objecter que le contrat n'impliquait en lui-même que *l'engagement* de commettre des actes hostiles au Japon *ultérieurement?* Un précédent quelque peu analogue se produisit pendant la guerre gréco-turque en 1897. La flotte grecque captura, dans le golfe de Salonique, un navire

autrichien, la *Minerva*, portant, outre de la contrebande de guerre, des fonctionnaires des douanes ottomans. Ceux-ci furent faits prisonniers. Ils allaient du reste d'un port ennemi à un port ennemi. Mais, après un mois de captivité, ces fonctionnaires furent mis en liberté et il semble que l'on ait ainsi reconnu implicitement l'illégalité de l'arrestation.

1263. L'exposé qui précède nous amène à conclure qu'il n'y a pas plus d'usage international établi qu'il n'y a de doctrine uniforme en cette matière. La question restait donc entière devant la Conférence de Londres qui nous paraît l'avoir résolue dans un sens favorable à la liberté du commerce neutre et, dans les cas où la Déclaration de Londres ne peut être invoquée comme ayant force obligatoire conventionnelle, elle ne peut être résolue que d'après les principes généraux.

Or nous sommes de ceux qui croient qu'en principe la guerre ne doit pas avoir pour effet d'entraver la liberté des neutres de commercer avec chacun des Etats belligérants, pourvu que les neutres ne se mêlent en aucune façon aux hostilités, et que, dans l'exercice de leur commerce, ils ne favorisent intentionnellement ni l'un ni l'autre des belligérants. L'institution de la contrebande de guerre tout entière est purement artificielle. Et il en est de même de la conception de l'assistance hostile, en tant que celle-ci ne résulte pas d'une immixtion quelconque dans les hostilités, d'une aide prêtée à l'un ou à l'autre des belligérants dans l'accomplissement d'un acte d'hostilité, mais de l'exercice normal de leur commerce. Notre avis est donc que, pour étendre la notion de cette assistance hostile, il faut une Convention internationale expresse ou une Convention tacite résultant de l'usage entre nations, d'un usage sinon universel au moins généralement reçu. Or si, en fait, on considère généralement l'acte de transporter des troupes, un détachement militaire, ou même des soldats isolés comme une assistance hostile, comme un *unneutral service*, après l'avoir considéré longtemps comme contrebande par analogie, nous ne trou-

vons pas trace d'un usage général de ce genre, ou même d'une opinion commune, en ce qui touche le transport des agents civils, lors même qu'ils voyageraient en vue de rendre des services militaires. Cela suffit déjà pour rejeter l'idée que, même abstraction faite de la Déclaration de Londres qui l'exclut par son silence, on puisse le considérer comme tel. Nous ajouterons qu'il n'est pas désirable qu'on l'y comprenne. Certes il est très possible qu'une personne qui n'appartient pas à l'armée puisse rendre à celle-ci de très grands services. Il en peut être ainsi, quelle que soit la profession qu'elle exerce. Il n'est pas nécessaire pour cela qu'elle soit militaire ou prenne part à des opérations militaires. Mais comment apprécier s'il en sera ainsi, et où s'arrêtera-t-on? On s'enlizera en plein dans l'arbitraire. Au surplus rien ne sera plus facile à la personne ainsi menacée d'arrestation que de dissimuler sa qualité, le but de son voyage et, pour déjouer la fraude, il faudra bien avoir recours à des enquêtes, à des informations qui la plupart du temps ne conduiront pas à la découverte de la vérité, et n'auront qu'un résultat certain : celui d'entraver d'une manière vexatoire le commerce et la navigation neutres. Si la règle nouvelle (elle l'est incontestablement) préconisée par M. Basdevant avait été généralement admise, les ingénieurs américains arrêtés par un croiseur japonais sur le navire le *Sydney* auraient tout simplement dissimulé leur qualité et le but de leur voyage, caché ou détruit leurs papiers et l'interdiction du transport n'aurait servi à rien.

1264. Il est une autre classe de personnes dont la Déclaration de Londres ne dit mot: ce sont les correspondants de journaux. Bien peu d'auteurs s'en occupent au point de vue de la question que nous examinons. On sait quelle est la situation qui leur est faite dans la guerre terrestre. Aux termes de l'article 13 du Règlement sur les lois et coutumes de la guerre terrestre, les correspondants et reporters de journaux qui suivent une armée, qui tombent au pouvoir de l'ennemi, ont droit, lorsque celui-ci juge utile de les détenir,

au traitement des prisonniers de guerre, à condition qu'ils soient munis d'une légitimation de l'autorité militaire de l'armée qu'ils accompagnent. C'est-à-dire, en somme, malgré l'ingénieux euphémisme dont on se sert, qu'ils peuvent être faits prisonniers de guerre, s'ils sont munis de cette légitimation, et l'on peut se demander avec quelque appréhension quel sort on leur réservera s'ils ne l'ont pas. Leur sort dépendra-t-il de l'arbitraire du commandant des forces ennemies? En tout cas il n'y a pas la moindre analogie entre leur situation et celle où, dans la guerre maritime, ils se trouvent sur un navire neutre. La Déclaration de Londres ne contient aucune disposition spéciale à leur sujet. Ils peuvent seulement, suivant les circonstances, être visés implicitement par l'article 48, 1° et 2°. Le 1° concerne notamment le cas où un navire, sans même être destiné exclusivement à transmettre des nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi, voyage cependant spécialement dans ce but. Si ces nouvelles doivent être transmises à l'ennemi oralement par un correspondant de journal que le navire a pour mission spéciale de transporter à cet effet, le navire peut être confisqué, et quoique aucune disposition ne le dise, le correspondant pourra, croyons-nous, être arrêté. Le 2° prévoit le cas où une ou plusieurs personnes prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi pendant le voyage, à la connaissance du propriétaire du navire, de l'affréteur pour la totalité, ou du capitaine; le navire neutre est également confisqué et l'arrestation de ces personnes suivra sans doute également. Si elles sont des journalistes, elles n'échapperont certainement pas à l'arrestation. Or on peut admettre la possibilité que des correspondants de journaux à la solde de l'ennemi, ou ressortissant simplement à l'Etat ennemi, transmettent à celui-ci des nouvelles dans son intérêt au moyen de la télégraphie sans fil par exemple, ou au moyen de signaux comme l'ont prévu M. Kriege et M. Renault. Mais, si cette communication a lieu à l'insu du capitaine, du propriétaire du navire, etc., quel sera le sort de ces journalistes? On ne le sait trop et l'on doit conclure de l'article 47 qu'ils ne

pourront pas être faits prisonniers de guerre. Le commentaire de l'article 47, dans les rapports à la Commission et à la Conférence, nous paraît fortifier cette conclusion qui se dégage déjà, par argument *a contrario*, du texte de cet article. Cette mesure n'est permise alors qu'en ce qui concerne les individus incorporés dans la force armée de l'ennemi.

Pour le surplus, les correspondants de journaux ou correspondants de guerre, qui se renferment dans l'exercice de leur profession sur un navire neutre, ne nous paraissent en général s'exposer eux-mêmes ni exposer le navire à aucune mesure de rigueur de la part des belligérants. Cela nous paraît manifeste, quand il s'agit de correspondants de guerre d'un journal neutre, qui ne communiquent ce qu'ils apprennent qu'à leur journal. Sans doute leurs révélations peuvent arriver indirectement à la connaissance d'un Etat belligérant et lui être fort utiles. Mais, en révélant ce qu'ils ont découvert par des procédés légitimes, ils ne font qu'user d'un droit. On a dit que l'indiscrétion était presque pour eux un devoir professionnel. C'est peut-être exagéré. Mais il n'y a d'indiscrétion que lorsqu'une personne révèle ce qui lui a été confié sous le sceau du secret. Il y aurait indiscrétion de la part du reporter qui, autorisé à suivre une des flottes belligérantes, rèvélerait les mouvements et les projets de cette flotte. Nous n'avons pas à nous occuper de cette hypothèse ; car ces correspondants de guerre ne se trouvent pas en général sur un navire neutre. Précisons au surplus. De deux choses l'une : ou bien les nouvelles qu'ils transmettent sont dans l'intérêt du belligérant contre lequel est dirigée la flotte qu'ils sont autorisés à suivre et, dans ce cas, ils commettent un acte d'hostilité, presque un acte de trahison, hypothèse très improbable; ou bien ils les transmettent dans l'intérêt même de la flotte qu'ils suivent et, dans ce cas, leur intervention est inutile puisque cette flotte peut très bien les transmettre elle-même; ou bien ils veulent simplement tenir leur journal au courant et, dans ce cas, ils font simplement leur métier de journaliste.

1265. Les correspondants de journaux dont nous avons à nous occuper spécialement sont, indépendamment de ceux qui se trouvent sur un navire neutre employé à d'autres services et dont nous avons parlé plus haut, ces reporters aventureux qui s'embarquent sur un navire neutre affrété aux frais de leur journal et au risque de leur vie, pour suivre les péripéties de la lutte et renseigner leurs lecteurs. S'ils n'ont pas en vue de renseigner l'un des belligérants sur les opérations de ses adversaires, on ne peut admettre que le navire pnisse être saisi et confisqué. Ce cas ne rentre ni dans l'article 45 ni dans l'article 46 de la Déclaration de Londres, à moins qu'une interdiction légitime et formelle n'ait été violée. M. Pastureau, un des rares auteurs à notre connaissance qui aient traité cette question (1), cite des précédents intéressants qui se sont produits pendant la guerre russo-japonaise. Deux correspondants du *Matin* de Paris, qui n'étaient munis d'une légitimation par aucun des belligérants, avaient frété à Tché Fou une jonque chinoise avec laquelle ils essayèrent de forcer le blocus de Port-Arthur. Leur bateau fut arrêté le 6 août 1904 par l'escadre bloquante. L'amiral japonais les fit remettre en liberté et se borna à prendre des mesures pour empêcher le retour d'une pareille tentative. Il aurait eu le droit de les faire prisonniers et de saisir le navire puisqu'il y avait tentative de rupture de blocus. Le gouvernement japonais se montra plus sévère vis-à-vis du navire allemand l'*Industrie*, frété par un journaliste, M. Bannier, mais en se fondant sur ce qu'il était en réalité un agent russe chargé de surveiller la flotte japonaise. Le navire fut confisqué. Mais, dans aucun de ces deux cas, ces journalistes ne furent inquiétés à raison de l'exercice normal de leur profession de journaliste. Les Russes agirent, paraît-il, de la même manière vis-à-vis du navire chinois le *Hani ci Mazu* et du correspondant du journal l'*Asay Shinbun*, qui se trouvait sur ce navire, mais en déclarant qu'il y avait preuve manifeste des intentions hostiles du navire coulé à l'égard des forces navales russes. Deux correspondants de guerre

(1) *Des transports interdits aux neutres*, pp. 81 et suiv.

du *Daily News*, ayant affrété le navire anglais le *Farvan* pour croiser dans la Mer Rouge, pénétrèrent le 3 avril 1904 dans le port de Niou-Tchang occupé par les Russes. Les journalistes anglais furent arrêtés et le navire fut saisi. Mais on avait constaté la présence à bord de deux domestiques japonais soupçonnés d'espionnage. Au surplus prisonniers et vaisseaux furent relâchés sur l'intervention des Etats-Unis, bien que le Gouvernement russe prétendît avoir agi dans la plénitude de son droit. Aucun de ces précédents ne permet de conclure qu'un reporter, lors même qu'il fréterait un navire aux frais de son journal, pour suivre les péripéties d'une lutte maritime à ses risques périls, viole la neutralité s'il se renferme dans l'exercice de sa profession, n'essaie pas de forcer un blocus, et ne concourt à aucun acte hostile. Un incident naquit aussi, pendant la même guerre, au sujet d'un correspondant du *Times* qui suivait la flotte russe dans un navire frété par lui dans ce but, le *Haïmoun*, et qui informait son journal au moyen d'appareils de télégraphie sans fils installés sur ce navire et communiquant avec *Wei Haï Wei* d'où ses télégrammes étaient câblés à Londres (1), si bien que, deux heures après des évènements de guerre, ses lecteurs en avaient connaissance. L'amiral russe Alexeif, craignant que ses mouvements ne fussent ainsi divulgués, décréta que, " si des bâtiments neutres, en vue des côtes de la presqu'île de Kwantoum, ou dans la sphère d'action des forces navales russes étaient arrêtés, ayant à bord des correspondants de journaux communiquant à l'ennemi des renseignements au moyen d'appareils perfectionnés non prévus par les Conventions, ces correspondants seraient considérés *comme espions* et les navires portant ces appareils, retenus et confisqués comme prises de guerre. Il était, en tout cas, excessif de les considérer comme espions, mais, lorsque des navires neutres sont frétés dans le but de communiquer à l'*ennemi* des renseignements sur les manœuvres de son adversaire, il n'est pas excessif de confisquer ces navires et

(1) *Revue de droit international public*, 1909, p. 278, article du lieutenant-colonel Boidin.

de faire prisonniers de guerre ceux qui communiquent ces renseignements sans qu'ils puissent se prévaloir de leur qualité de journalistes.

1266. En somme aucun de ces précédents antérieurs à la Déclaration de Londres, ni même le décret de l'amiral Alexeief, sauf en ce qui concerne la sanction des prescriptions qu'il contient, ne nous paraît en contradiction avec la conclusion qui se dégage indirectement de cette Déclaration ainsi que des principes. Lorsqu'un correspondant de guerre frète un navire pour y fournir des renseignements à l'un des Etats belligérants et dans l'intérêt de celui-ci, qu'il soit son agent ou non, qu'il soit rétribué on ne le soit pas, cela constitue un acte d'assistance hostile, le navire sera traité comme navire ennemi, et ce correspondant sera fait prisonnier de guerre. Mais, si un correspondant de guerre frète un navire neutre uniquement pour renseigner son journal sur les péripéties de la guerre, rien n'autorise la confiscation du navire ni l'arrestation de ce correspondant comme prisonnier de guerre, à moins bien entendu qu'il n'y ait eu tentative de violer un blocus et sauf l'application des règles sur la contrebande de guerre. En sera-t-il ainsi, même s'il s'agit du correspondant d'un journal de l'Etat ennemi ? Il faut répondre affirmativement lorsqu'il n'envoie de renseignements qu'à son journal. Il n'agit pas dans ce cas, dans l'intérêt de l'Etat ennemi. S'il agissait dans l'intérêt de l'Etat ennemi, il y mettrait plus de mystère et il transmettrait ses nouvelles à l'Etat ennemi. Il agit dans l'intérêt de son journal.

Il se peut cependant que les forces navales d'un belligérant soient exposées à un danger considérable, par suite des indiscrétions ou plutôt des révélations d'un correspondant de guerre, qui les suit sur un navire neutre frété par lui, si ce navire navigue dans la sphère de leurs opérations. Le commandant de ces forces navales a-t-il le droit de lui ordonner de s'éloigner de leur rayon d'action ? On l'admet

(1) *Revue internationale de droit public*, 1909, p. 283.

généralement. Mais, si le reporter persiste, peut-il être traité comme prisonnier de guerre? Le navire neutre peut-il être confisqué? M. Pastureau pense qu'on peut le contraindre à s'éloigner, que le commandant des forces navales pour lesquelles sa curiosité est un danger peut même incarcérer l'agent qui le gêne et lui infliger conformément à sa législation, une peine équitable. Le traiter comme espion constituerait une injustice et une barbarie inutile. Le lieutenant colonel Boidin, qui admet cependant à tort que la nécessité est la loi suprême, ne va pas même jusque là. “ Il devra suffire de les éloigner du théâtre de la lutte et de confisquer les appareils dont ils seraient porteurs. „ A notre sens, et à moins d'une convention internationale, on devrait en tout cas, se contenter de la saisie et de la séquestration.

1267. Adversaire de la contrebande relative ou accidentelle, M. Kleen espère en faciliter la suppression, en proposant d'interdire comme assistance hostile le transport d'objets nécessaires, même non contrebande, “ effectué *systématiquement* pour le compte d'un belligérant, *en vertu d'une convention spéciale* conclue avec son gouvernement ou ses autorités, et *en vue* de pourvoir à ses besoins de guerre sur le théâtre des hostilités „ (1). Ce genre d'assistance n'est nullement prévu dans la Déclaration de Londres. Il est vrai qu'elle a maintenu la notion de la contrebande accidentelle. On ne saurait nier que, dans les circonstances spéciales indiquées par M. Kleen, pareils agissements puissent être interdits par le droit international et considérés comme des actes d'assistance hostile, mais il est certain qu'ils ne le sont point par le droit positif actuel. C'est un vœu pour l'avenir et M. Kleen ne le conteste pas. Est-il désirable que ce vœu se réalise? Nous ne le pensons pas. Au fond ce qu'il entend incriminer, c'est le contrat par lequel le neutre s'engage à fournir à un belligérant certaines choses qui ne sont nullement contrebande de guerre. Les livraisons faites ultérieurement ne sont que l'exécution du contrat. C'est un élargisse-

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 471.

ment indéfini et des plus dangereux de la notion de la contrebande. Le principe est toujours la liberté de commerce des neutres. S'ils peuvent fournir à un belligérant des marchandises qui ne sont en aucune manière qualifiées de contrebande, pourquoi ne pourraient-ils s'engager par contrat à le faire ? Et, s'ils s'y sont engagés, sans qu'on puisse leur en faire un grief, comment leur faire un crime de ce qu'ils exécutent le contrat ?

1268. M. Kleen considère aussi comme un acte d'assistance hostile le fait de piloter les navires de guerre ou de transport militaire des belligérants, sauf les cas de détresse et de relâche forcée (1). Sous cette forme absolue cette disposition est évidemment inconciliable avec la XIIIe Convention de La Haye (concernant les droits et devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime). Aux termes de cette convention, une Puissance neutre peut admettre les navires des belligérants dans ses ports et rades *en dehors même des cas de détresse et de relâche forcée*, pourvu qu'elle applique le même traitement aux deux belligérants (art. 9) et l'article 11 dit expressément qu'une Puissance neutre peut laisser les navires de guerre des belligérants se servir de ses pilotes brevetés. Bien qu'il ne s'agisse ici à notre sens que du pilotage destiné à conduire ces navires avec sécurité dans le port neutre, il est impossible d'admettre que le pilote non breveté qui se chargerait de ce service violerait la neutralité, alors que l'Etat ne la viole pas en autorisant ses pilotes brevetés à le faire. L'Etat neutre peut d'ailleurs avoir intérêt à ce pilotage, pour éviter qu'un échouement du navire étranger ne rende l'accès du port plus difficile et plus dangereux. Et nous croyons, par la même raison, que le pilotage, par un neutre, des navires belligérants étrangers dans les eaux territoriales neutres ne compromet en aucune manière la neutralité. Mais il est à peine nécessaire de dire qu'en dehors de ces cas, piloter un navire de guerre belligérant, c'est lui prêter des services incompatibles avec la neutralité.

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 472.

1269. L'assistance hostile présente un caractère beaucoup plus grave et a pour effet, aux termes de l'article 45, non seulement la confiscation du navire neutre, mais d'une manière générale, de le rendre “ passible du traitement qu'il subirait s'il était un navire de commerce ennemi :

1° Lorsqu'il prend une part directe aux hostilités;

2° Lorsqu'il se trouve sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent placé à bord par le gouvernement ennemi;

3° Lorsqu'il est affrété en totalité par le gouvernement ennemi ;

4° Lorsqu'il est actuellement et exclusivement affecté, soit au transport de troupes ennemies, soit à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi.

Dans les cas visés par le présent article, les marchandises appartenant au propriétaire du navire sont également sujettes à confiscation. „

Le premier cas ne présente aucune difficulté et il en a certainement toujours été ainsi. Il ne faut pas confondre cependant le fait de prendre une part directe aux hostilités, ce qui suppose une initiative agressive, avec la résistance à l'exercice légitime du droit d'arrêt, de visite et de saisie, puisque celle-ci est prévue par un article spécial, l'article 63. Il sera question de l'article 63 plus loin. Mais nous devons signaler immédiatement une inconséquence assez grave dans ces deux articles. Lorsque le navire neutre prend une part directe aux hostilités, les marchandises appartenant *au propriétaire* du navire sont également sujettes à confiscation et cet article ne soumet nullement à confiscation les marchandises appartenant *au capitaine* du navire, tandis qu'elles y sont sujettes en cas de résistance à la visite. La responsabilité du capitaine ne semble pas moins gravement engagée dans le cas d'une participation directe aux hostilités. C'est probablement par inadvertance que les marchandises appartenant au capitaine n'ont pas été mentionnées dans l'article 46. Car M. Louis Renault, en motivant, dans son rapport sur l'article 63, la confiscation des marchandises appartenant au propriétaire du navire, l'a justifiée en obser-

vant qu'il semble naturel qu'il supporte les conséquences des actes de son agent. “ Sa propriété à bord du navire sera donc traitée en marchandise ennemie. A plus forte raison en est-il de même de la marchandise appartenant au capitaine. „

1270. Le second cas visé par l'article 46 est celui où le navire se trouve sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent placé à bord par le Gouvernement ennemi. Il est évident, en effet, que, dans ce cas, le navire se met au service du Gouvernement ennemi. On peut avoir quelque hésitation sur le troisième cas, celui où le navire neutre est affrété en totalité par le Gouvernement ennemi. La question était discutée antérieurement à la Déclaration de Londres et il semble un peu rigoureux d'assimiler ce cas à celui où le navire neutre prend une part directe aux hostilités. “ C'est „, dit le Rapport général à la Conférence, “ la situation des navires charbonniers qui accompagnent une flotte belligérante. Souvent il y a une charte-partie entre le Gouvernement belligérant et le propriétaire ou le capitaine du navire; mais il n'y a là qu'une question de preuve. Le fait de l'affrètement en totalité suffit, de quelque façon qu'il soit établi et quel que soit l'emploi du navire affrété, parce que la mise à la disposition complète du Gouvernement belligérant implique l'obligation de remplir des missions diverses se rattachant plus ou moins directement à la guerre „ (1).

Cette dernière disposition est peut-être un peu sévère et l'argumentation du rapport est discutable, étant donné que l'affrètement n'a lieu que pour un acte déterminé. La présomption que le navire neutre s'est mis d'une manière permanente au service d'un belligérant est excessive. En ce qui concerne spécialement les navires chargés de charbon qui accompagnent une flotte de guerre, pour subvenir au fur et à mesure à ses besoins, navires qui semblent avoir été principalement visés par cette disposition, il est bon de remarquer que l'on discutait beaucoup, avant la Conférence de Londres, la question de savoir si le charbon pouvait être

(1) V. Dupuis, *op. cit.*, n° 187 et le rapport général, *Proceedings*, p. 364.

considéré comme contrebande de guerre. Certains Etats le déniaient absolument. Lors de la guerre franco-allemande, la France ne les envisageait pas comme objets de contrebande; la Prusse prétendait les y comprendre. L'Angleterre les a toujours classés dans la contrebande accidentelle ou occasionnelle, c'est-à-dire qu'elle distinguait entre le cas où ils étaient spécialement destinés aux forces navales ou militaires ennemies et celui où il n'en était pas ainsi. La Déclaration de Londres les range dans la contrebande conditionnelle; mais, aux termes de l'article 30, la contrebande conditionnelle n'est saisissable que si elle est destinée au territoire de l'ennemi ou au territoire occupé par lui, ou à ses forces armées. L'article 46 va plus loin. La fourniture de charbons est assimilée dans certaines conditions à l'*assistance hostile.* N'est-ce pas trop sévère? Il y a encore une marge énorme entre les faits qu'il vise et la participation directe aux hostilités.

Le quatrième cas d'assistance hostile caractérisée ou aggravée visé par l'article 46 est celui où un navire neutre est actuellement et exclusivement affecté au transport de troupes ennemies ou à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi. La première hypothèse ne peut donner lieu à aucune difficulté et nous avons examiné les questions qui peuvent surgir dans la seconde.

1271. Un délégué des Pays-Bas, M. Roëll, a soulevé une question intéressante à laquelle M. Louis Renault a répondu avec sa netteté et sa précision habituelles. Dans le cas de l'article 46, le navire neutre " est passible du traitement qu'il subirait s'il était un navire de commerce ennemi ". Or un navire de commerce ennemi ne peut pas appeler, devant la Cour internationale des prises, des jugements ou arrêts d'une juridiction nationale. Cela résulte de l'article 4 de la XII[e] Convention de La Haye (1907). Un navire neutre assimilé à un navire ennemi en vertu de l'article 46, aura-t-il ce droit d'appel? M. Louis Renault a répondu affirmativement : " Ce navire n'est pas un navire ennemi; c'est un navire

neutre assimilé. Or la question de savoir si ce navire a vraiment perdu sa qualité de neutre relève de la Cour des Prises „. Il est évident en effet que ce navire restera un navire neutre, aussi longtemps qu'il n'aura pas été jugé définitivement et irrévocablement qu'il a été contrevenu aux dispositions de l'article 46.

CHAPITRE XI

De la destruction des prises neutres.

1272. L'article 48 pose la règle en ce qui concerne le navire neutre, et sur cette règle on est d'accord. La question est de savoir s'il y a lieu d'admettre des exceptions et dans quels cas. Le principe est qu'un navire neutre ne peut être détruit par le capteur, mais qu'il doit être conduit dans tel port qu'il appartiendra pour y être statué ce que de droit sur la validité de la capture. La Conférence navale a admis, par l'article 49 de la Déclaration, que " par exception, un navire neutre, *saisi par un bâtiment belligérant*, et qui serait sujet à confiscation, peut être détruit, si l'observation de l'article 48 peut compromettre la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès des opérations dans lesquelles celui-ci est *actuellement* engagé „. Deux conditions sont donc impérieusement et expressément exigées. La première est que le navire soit sujet à confiscation. Il l'est toujours, s'il a forcé ou tenté de forcer un blocus. Il l'est pour transport de contrebande, si celle-ci (art. 40) forme, soit par sa valeur, soit par son poids, soit par son volume, soit par son frêt plus de la moitié de la cargaison. C'est tout au moins ce que dispose la Déclaration de Londres, mais nous avons vu qu'avant cette Déclaration il existait une grande diversité sur ce point entre les règles suivies par les Etats. La seconde condition est qu'à moins de recourir à la destruction le capteur ne compromette la sécurité du navire ou le succès des opérations dans lesquelles il est *actuellement* engagé. Il en est une troisième qui résulte implicitement de l'article 50. Cet article prescrit en effet au capteur de mettre en sûreté les personnes qui se trouvent à bord, avant de recourir à la destruction, et de transborder sur le bâtiment de guerre tous les papiers de bord et autres pièces que les intéressés estimeront utiles

pour le jugement sur la validité de la capture. Or, si le transbordement des papiers de bord et autres pièces importantes est aisé, il n'en est pas de même de la mise en sûreté de toutes les personnes qui se trouvent sur le navire saisi. Cela sera même souvent d'une impossibilité absolue, si le navire capteur est un sous-marin ou même si ce n'est qu'un petit torpilleur. Il est manifeste que, dans cette hypothèse, le navire capteur *ne peut pas procéder à la destruction du navire* saisi. Le devoir qui lui est imposé par l'article 50 est un devoir d'humanité, qu'il doit remplir dans tous les cas, avant de procéder à la destruction, qui n'est subordonné à aucune condition ou restriction. S'il n'est pas en état de s'en acquitter il faut qu'il renonce à la prise. Nous avons vu qu'en vertu des usages internationaux ce devoir lui incombe même vis-à-vis des navires marchands ennemis. Il est évidemment plus strict encore vis-à-vis des neutres.

1273. Aucune difficulté sérieuse ne peut se présenter quant à l'interprétation et à l'application de cette dernière disposition. Elle est claire. Il ne s'agit pas de s'arranger de manière à ce que l'équipage ait *quelque chance* de se sauver. Il s'agit d'assurer sa sécurité. Mais la seconde condition est formulée, en partie du moins, d'une manière si vague qu'elle laisse le champ libre à l'arbitraire du commandant du navire capteur, si l'on ne parvient pas à en préciser la portée au moyen de la genèse de l'art. 49. Il est à remarquer que la Délégation autrichienne avait exprimé le désir que l'on adoptât une solution défendant d'une manière absolue la destruction des prises neutres. Telle était aussi la proposition de la Grande-Bretagne, du Japon, des Pays-Bas. La Délégation italienne n'avait formulé aucune proposition, mais s'est associée plus tard au vœu de l'Angleterre. Les Délégations allemande, française et russe suggèraient l'autorisation pour le bâtiment capteur de détruire le navire neutre saisi, lorsque sa conservation compromettrait sa propre sécurité ou le succès de ses opérations, et la Délégation française ajoutait : “ notamment s'il ne peut conserver

la prise sans affaiblir son équipage „. La Délégation des Etats-Unis proposait de dire : “ S'il existe des raisons sérieuses pour que les navires qui ont été dûment capturés ne soient pas conduits pour être mis en jugement, telles que l'innavigabilité, l'existence d'une maladie infectieuse ou le manque d'un équipage de prises, ces navires peuvent être expertisés et vendus et, si cela ne peut se faire, ils peuvent être détruits. „ La Délégation espagnole n'admettait la destruction que “ par des raisons résultant de l'état de la mer, des conditions des navires capteurs et capturés pour naviguer, ou du manque de combustible et de vivres, *et non pas* de la proximité de l'ennemi ou du manque d'éléments militaires suffisants pour assurer la conduction au port correspondant „. Il en résulte que, sur les dix Etats représentés à la Conférence, quatre désiraient voir interdire absolument la destruction des navires neutres, un ne formulait aucun vœu, cinq admettaient la destruction conditionnelle, mais en formulant les conditions de la destruction de manières assez diverses. La formule des Etats-Unis était très large, très dangereuse pour les navires neutres; celle de l'Espagne plus prudente n'admettait pas que la destruction fut justifiée par l'impossibilité de conduire le navire capturé pour être jugé. Les propositions allemande, française et russe étaient à peu près identiques. Elles furent adoptées par la Conférence avec une restriction qui n'est pas sans quelque importance. Pour que la destruction du navire neutre soit justifiée il faut que sa conservation puisse compromettre la sécurité du bâtiment de guerre, ou le succès des opérations *dans laquelle celui-ci est actuellement engagé,* et non pas seulement d'une manière générale : *les suites de ses opérations,* comme le portaient les propositions française, allemande et russe. Cette modification a été admise sur une proposition subsidiaire de la Grande-Bretagne. Le contre-amiral Slade, délégué anglais, l'a justifiée en observant, avec une prévoyance à laquelle il faut rendre hommage, que la mission d'intercepter les navires de commerce serait souvent confiée à de petits vaisseaux de vitesse élevée dont la capacité de défense

sera insignifiante, tandis que leurs moyens d'attaque seraient considérables. " Il est évident que de pareils vaisseaux ne pourraient porter, au-delà de leur équipage ordinaire, un nombre de marins suffisant pour fournir des équipages de prise. „ Il énumérait d'autres cas dans lesquels il serait difficile pour ne pas dire impossible au bâtiment capteur d'amener la prise et ajoutait : " Pour l'une ou l'autre de ces hypothèses, si l'on admet le principe que les circonstances indiquées constituent une nécessité militaire, *la tentation pour les commandants de vaisseaux de guerre de couler leur prise, qu'elle soit ennemie ou neutre, serait très forte et la destruction des prises neutres dans une telle guerre tendrait à devenir non pas exceptionnelle mais bien la règle et par cela en conflit avec le principe commun à toutes les nations, qui gouverne cette matière...* „ Or il est à remarquer que la proposition subsidiaire anglaise faite précisément en vue d'éviter ces abus, a finalement été adoptée. Le contre-amiral Stockton, délégué des Etats-Unis, avait du reste déclaré, au nom de la Délégation américaine, que, lorsqu'il est impossible de conduire la prise dans un port soumis à la juridiction du belligérant, celle-ci doit être relâchée (1). Est-ce la pensée de la Conférence? Ou bien l'impossibilité pour le capteur de conduire la prise dans un port de la nation doit-elle être considérée comme compromettant la sécurité du navire capturé s'il le relâche, ou le succès des opérations dans lesquelles il est *actuellement engagé?* Nous croyons qu'il est bien difficile de répondre affirmativement à cette dernière question, aussi bien en présence du texte qu'en se plaçant en vue des motifs invoqués en faveur de son adoption par le contre-admiral Slade. M. Charles Dupuis, dans son ouvrage sur le droit maritime anglais, ne se prononce pas et se borne à dire que le texte est un peu vague. Les rapports sont muets. Nous estimons que le doute, s'il pouvait subsister, devrait être résolu en faveur des navires neutres, tout en admettant la faculté de destruction si d'autres circonstances la rendaient indispensable pour assurer la sécurité du navire capteur ou le succès

(1) *Proceedings*, p. 272.

des opérations dans lesquelles il est actuellement engagé (1). Le fait que le capteur ne serait pas en état d'amener la prise ne suffirait donc pas pour légitimer la destruction sous le régime de la Déclaration de Londres. Suffisait-il antérieurement. Suffit-il en doctrine?

1274. On a soutenu que la pratique anglaise faisait en cette matière une distinction très nette, très tranchée entre navires ennemis et navires neutres, qu'elle admettait sans hésitation le droit de destruction, s'agissant de navires de commerce ennemis, et le repoussait d'une manière absolue, s'agissant de navires neutres. Il est bien vrai que ce principe a été affirmé dans le *Manual of Prize Law* de 1888, mais il est douteux qu'auparavant la pratique anglaise répudiât, d'une manière absolue et en toutes circonstances, le droit de destruction des navires neutres. Ce qui paraît certain c'est qu'elle ne l'admettait pas à raison du seul fait que le navire ne pouvait être conduit dans un port de la nation du capteur. Le contre *Amiral Slade* a invoqué avec raison les décisions rendues à cet égard par Lord Stowell dans l'affaire de la *Felicity* et par le Dr Lushington dans l'affaire de la *Leucade*. Bonfils constate que presque tous les publicistes admettent le droit du capteur de détruire la prise dans les cas de force majeure et que, dans la plupart des Etats, sauf *peut-être* en Angleterre, on ne fait aucune distinction, au point de vue de la destruction, entre les prises neutres et les prises ennemies (2). Le mot *peut-être* est, dans tous les cas, de trop. La doctrine anglaise est à peu près unanime à établir une distinction. Quelle est la pratique, quelle est la doctrine continentale? Il est certain qu'en France, en Russie et même aux Etats-Unis, la pratique ne fait pas de distinction entre les prises ennemies et les prises neutres (3). En ce qui concerne les autres pays, la pratique est incertaine. Si l'on consulte la doctrine continentale, on doit reconnaître que

(1) Ch. Dupuis, *op. cit.*, nos 211 et suiv.
(2) Bonfils, *op. cit.*, no 1415.
(3) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 533.

certains auteurs, sans distinguer entre les navires neutres et les navires ennemis, admettent la destruction dans certains cas de nécessité extrême; quelques-uns ne s'expliquent pas; d'autres la condamnent et M. Kleen, qui se rallie à ces derniers, se trompe assurément en affirmant que “ la défense de détruire sur mer des prises neutres est à peu près unanime et qu'une telle destruction est partout qualifiée de criminelle. „ Les adversaires absolus du droit de destruction de tout navire marchand quelconque, même ennemi, den Beer-Poortugaal et Fiore par exemple, observent simplement que, lorsqu'il s'agit d'un navire neutre, elle est à plus forte raison interdite. Hautefeuille ne se prononce pas en termes formels, mais il est évident que sa doctrine générale conduit à répudier la destruction des navires neutres. Bluntschli n'admet la destruction des navires neutres ou ennemis, sans distinction du reste, que dans le cas d'une nécessité extrême et ne considère pas comme telle l'impossibilité de conduire le navire dans un port de l'Etat du capteur. Geffcken ne l'admet que dans le cas de la nécessité *la plus extrême,* par exemple en cas d'innavigabilité ou quand le navire est poursuivi par l'ennemi, Calvo et Perels dans le cas d'une nécessité impérieuse. De Boeck commence par déclarer qu'en aucun cas elle n'est pleinement justifiée, mais ajoute qu'il faut l'admettre si les nécessités de la guerre l'exigent impérieusement et nous paraît à cet égard faire à ces nécessités des concessions excessives. Woolsey la considère comme une pratique barbare qui doit disparaître de l'histoire des nations (1).

1275. De cet exposé rapide on peut conclure que la destruction des prises même neutres, dans certains cas de nécessité extrême, n'était pas condamnée antérieurement à la Déclaration de Londres, et n'est encore condamnée aujourd'hui ni par la pratique des nations ou le droit coutumier, ni même par la généralité de la doctrine. Tout au plus

(1) V. Calvo, *op. cit.*, t. V, §§ 3019 et suiv. et les autorités citées. — den Beer-Poortugael, *op. cit.*, p. 588. — Fiore, *op. cit.*, t. III, n° 1655. — Geffcken dans le *Manuel de Holtzendorff*, t. IV, p. 777.

pourrait-on dire que la difficulté, l'impossibilité même de conduire le navire dans un port de la nation du capteur ne suffit pas pour la justifier, bien que l'Institut de droit international l'ait admis par le § 56 du Projet de Règlement des prises maritimes adopté à Turin. Est-il désirable de voir le droit de destruction disparaître complètement au moins en ce qui touche les navires neutres, comme Woolsey en a exprimé le vœu? Nous le pensons. M. Kleen observe avec raison que " comme le tribunal des prises est seul compétent pour décider en définitive la question de savoir ce qui doit être confisqué ou non, et particulièrement pour faire la séparation entre la propriété ennemie et la propriété neutre à bord d'un navire saisi, la destruction anticipée par le croiseur des biens s'y trouvant et non encore soumis à un jugement doit être interdite, indépendamment d'une qualité présumée ennemie ou neutre, confiscable ou libre, cette présomption n'appartenant pas au croiseur. „ C'est parfaitement exact, bien que cette observation vise spécialement le cas où il s'agit d'un navire ennemi. Elle s'applique, à plus forte raison, lorsqu'il s'agit d'un navire neutre. Le tribunal des prises n'est pas seulement appelé à apprécier, dans ce cas, la nature confiscable ou non de la cargaison, mais la nature confiscable du navire lui-même. Si le navire neutre n'est pas confiscable, le paiement même de sa valeur constituera peut-être une indemnité insuffisante pour le particulier neutre auquel il appartient. Mais la destruction systématique des navires d'un Etat neutre, par des sous-marins par exemple, peut infliger à cet Etat lui-même un dommage irréparable ou qui ne pourra être réparé qu'au bout d'un temps très long. On ne reconstitue pas en quelques mois une flotte de commerce et, en attendant, les relations commerciales d'un pays neutre peuvent avoir été irrémédiablement compromises. La construction d'un seul grand transatlantique demande plusieurs années. Ajoutons que la destruction brutale des immenses richesses que récèlent dans leurs flancs les innombrables navires de commerce qui sillonnent les mers en tous sens, peut constituer une cause d'appauvrissement

pour l'humanité entière et même amener dans tous les pays, même les pays neutres, une insuffisance d'alimentation, sinon une famine. Qu'un navire soit confisqué avec sa cargaison de blés, de farines, de tout ce qui est nécessaire à la vie, ces objets de première importance ne sont pas perdus pour la race humaine. En cas de destruction le tout est enseveli dans les profondeurs de la mer, il n'y aura pas un peuple qui n'en souffre, et celui qui aura systématiquement accompli cette œuvre de destruction en souffrira lui-même dans une mesure considérable, plus que personne peut-être (1).

(1) La guerre actuelle nous paraît avoir démontré d'une manière irrécusable la justesse de ces observations. L'Allemagne a vivement reproché à l'Angleterre d'avoir tenté de réduire le peuple allemand tout entier par la famine à se soumettre. Il est certain qu'une pareille tentative n'était pas contraire au droit international. Quel est donc en général l'objet du blocus d'un port, d'une côte? Quel objet poursuivait l'Allemagne quand elle a fait le siège de Paris, d'une ville de trois millions d'âmes en 1870? N'était-ce donc pas de l'affamer? Les non-combattants, les vieillards, les femmes, les enfants en souffrent sans doute. La population parisienne ne comprenait-elle pas des vieillards, des femmes et des enfants? N'ont-ils pas souffert cruellement de la faim? Leur permettait-on de sortir de la place assiégée? L'Angleterre, en essayant d'affamer l'Allemagne, faisait donc une chose dont l'opportunité était peut-être discutable, mais dont la légitimité, dans l'état actuel du droit international, est incontestable. L'Allemagne y a répondu en faisant détruire systématiquement par ses sous-marins non seulement les navires de commerce *ennemis*, mais encore les navires neutres transportant de la contrebande, et elle a considéré comme contrebande tout ce qui sert à l'alimentation, même les fruits de toute espèce, les oranges, à plns forte raison les céréales, les pommes de terre, etc. Elle a fait plus. Elle a fait détruire indistinctement tous les navires ennemis ou neutres qui s'aventuraient dans une zone maritime immense, arbitrairement interdite par elle. Les Pays-Bas ont vu successivement disparaître dans les flots leurs plus beaux navires : le *Médéa*, le *Berkelstroom*, le *Blommersdijk*, le *Bandoeng*, le *Palembang*, l'*Emdijk*, le *Tubentia*, etc.; la Norvège a été des plus éprouvées et tous les Etats neutres, la Suède, l'Espagne, etc., ont pâti de ces destructions systématiques. Résultat matériel : tout d'abord appauvrissement universel en matières alimentaires, difficulté croissante pour l'Allemagne elle-même de s'approvisionner chez les pays neutres limitrophes qui en manquaient eux-mêmes et étaient sollicités en outre par d'autres belligérants. Ensuite: désorganisation et ruine du commerce neutre. En troisième lieu : exaspération croissante de toutes les parties engagées dans la lutte et danger d'extension de celle-ci par l'immixtion d'Etats neutres jusque là. Ajoutons que ces destructions effectuées par des sous-marins entraînent presque toujours les plus graves dangers pour l'équipage et les passagers des navires coulés et qu'il est réellement impossible d'assurer leur sécurité, comme l'a toujours exigé le droit international même quand il s'agit de navires ennemis, comme l'exige encore la Déclaration de Londres. L'Allemagne subit en ce moment les conséquences de l'anéantissement brutal d'une foule de navires chargés de vivres. — V. *Le livre orange hollandais sur les navires coulés de juillet à décembre 1916.*

1276. La question de la destruction des navires neutres avait déjà été discutée dans la Conférence de La Haye de 1907. L'on n'était point parvenu à se mettre d'accord, et les mêmes arguments ont été invoqués à l'appui du droit de destruction des navires neutres. C'est le délégué russe, colonel Outchinnikow, qui a défendu cette thèse avec le plus d'opiniâtreté. Son argumentation est parfois originale (1). Après avoir rappelé que la proposition russe n'avait réuni au Comité d'examen de la quatrième Commission, lors de la Conférence de 1907, que six voix contre quatre et sept abstentions, il a observé tout d'abord que la terminologie usuelle serait, en cette matière, inexacte. “Il ne s'agit pas en réalité de navires neutres proprement dits, mais bien de navires *de nationalité neutre* qui ont commis des actes contraires au caractère neutre. „ D'où il induit que ces navires ne sont plus navires neutres mais navires ennemis. L'argument est ingénieux mais nous ne croyons pas devoir perdre notre temps à le réfuter. Quand même un navire neutre aurait été jusqu'à poser un acte d'assistance hostile, il ne cesse pas d'être un navire neutre, mais il subit une pénalité; il peut, aux termes de la Déclaration de Londres, être traité comme s'il était ennemi. Nul ne soutient qu'il se transforme en un navire ennemi. Quant au fait qu'un navire transporte simplement de la contrebande, il ne suffit pas même pour qu'il soit *traité* comme un navire ennemi, à plus forte raison pour qu'il se transforme réellement en un navire ennemi. Le colonel soutient ensuite qu'au point de vue juridique, *d'après l'opinion russe*, c'est la saisie même ou capture qui transfère à l'Etat capteur la propriété *du navire et de la cargaison saisis*. Mais, en supposant que telle soit l'opinion russe, ce n'est certes pas l'opinion généralement reçue. Elle est admise en Angleterre, dans une certaine mesure, *lorsqu'il s'agit d'un navire ennemi*, nullement lorsqu'il s'agit d'un navire neutre, et la doctrine continentale ne l'admet pas en général, même quand il s'agit d'un navire ennemi. M. Outchinnikow se place ensuite au point de vue humanitaire et rencontre

(1) *Actes de la Conférence de Londres, Proceedings*, p. 268.

incomplètement les objections que soulève la destruction. Inutile de revenir sur ce que nous en avons dit. Il ne voit pas du reste que, comme l'a très bien prévu le délégué Anglais, il est toujours à craindre que, grâce aux dimensions restreintes des torpilleurs et des sous-marins, la destruction, si on l'admet à raison de l'impossibilité de conduire le navire, ne devienne bientôt la règle. Il ne voit pas le danger qui résulte pour les neutres, et pour l'humanité entière, d'une destruction systématique. Ajoutons qu'il raisonne toujours comme si le navire neutre qui transporte de la contrebande commettait un délit, tandis que l'on admet presque universellement qu'il court simplement une aventure, qu'il a en principe le droit de commercer librement avec tous les belligérants dans son intérêt, et que tout le système de la contrebande avec le droit de saisie n'est qu'une construction artificielle dont les bases ne reposent pas solidement sur le droit primitif et naturel.

M. Ortchinnikow se place ensuite au point de vue militaire, et ici l'on peut dire qu'il est sur son véritable terrain plus que lorsqu'il se place au point de vue juridique. Il est incontestable que, lorsqu'un belligérant se trouve placé en présence de cette alternative désagréable : détruire un navire neutre chargé de canons et projectiles destinés à l'ennemi, ou le relâcher, parce qu'il n'est pas en état de le conduire dans un port de sa nation, il sera dur pour lui de devoir s'arrêter à ce dernier parti. Mais nous n'admettons pas que les nécessités militaires, qui ne sont du reste souvent que l'*utilité* militaire, soient la loi suprême permettant éventuellement de fouler aux pieds toutes les règles du droit, de l'humanité et même de l'honneur, ce qui conduirait à justifier la violation des traités les plus sacrés et les plus librement consentis. Si on l'admettait dans le domaine du droit international, ce serait la mort du droit international. Comme le fait remarquer, à propos de la fameuse affaire du Trent, un jurisconsulte allemand Zorn, cité par Wiegler (1), en rencontrant l'argument tiré de la nécessité : “ Si l'on veut

(1) *Op. cit.*, p. 327.

aller jusque là, autant vaut laisser choir tout le droit international actuel et en revenir aux temps anciens du Faustrecht. „

La Conférence de Londres n'a pas été jusque là, nous l'avons vu. Le système qu'elle a consacré est plus ou moins transactionnel. C'était sans doute le seul moyen de réaliser l'accord. Cet avantage n'est certes pas à dédaigner, mais il ne faut pas se le dissimuler, de pareilles transactions ne sont pas sans inconvénient. Elles perpétuent un état de choses qui n'est pas entièrement conforme à la justice. Elles sanctionnent parfois, dans une mesure restreinte il est vrai, mais en leur donnant, dans cette mesure, le cachet de la légalité, des abus que le développement lent mais progressif des principes de la justice et de l'humanité tendait à déraciner complètement. C'est la conséquence nécessaire inévitable de tout travail de codification lorsqu'il est prématuré. Peut-être l'était-il ici et eût-il mieux valu attendre les résultats du travail qui s'opère lentement dans les esprits, sous l'impulsion énergique des savants et de l'esprit public.

1277. Dans tous les cas la Conférence a consacré nettement une règle qui s'impose : c'est que le navire neutre ne peut être détruit que s'il est confiscable, et cette seconde règle déjà admise du reste auparavant : que le capteur doit mettre en sûreté les personnes qui se trouvent à bord. Cette obligation lui est expressément imposée et n'est nullement subordonnée à la possibilité matérielle de s'en acquitter. La conséquence qui en résulte nécessairement est que, s'il se trouve hors d'état de le faire, il doit relâcher la prise. Il ne remplit pas son obligation s'il se borne à laisser à l'équipage et aux passagers du navire saisi le temps de s'embarquer dans des chaloupes, surtout lorsque la mer est très houleuse où lorsqu'on se trouve à une distance assez grande de la côte. Le seul moyen de la remplir, dans ce cas, est de transborder l'équipage et les passagers sur le navire capteur, et encore?! C'est ce que prescrivaient expressément certains règlements nationaux. Si le bâtiment capteur est de dimensions trop restreintes pour qu'il lui soit possible d'opérer ce

transbordement, il faut qu'il renonce à la capture. En vain objecterait-on, comme on l'a fait du côté de l'Allemagne, que la guerre au commerce au moyen de sous-marins n'était point prévue lors de la Déclaration de Londres, ce qui du reste n'est pas exact, et qu'elle n'a point été réglementée. D'abord la seule conséquence qui en résulte, c'est que, aussi longtemps qu'une exception n'aura pas été admise, pour ce genre de guerre, à la règle générale, il doit rester soumis à celle-ci. Ensuite la question qui s'élève pour les sous-marins surgit aussi en ce qui concerne les torpilleurs. Or la guerre au moyen de torpilleurs était connue et pratiquée depuis longtemps, lorsque la Conférence navale s'est réunie.

1278. Aux termes de l'article 51 : " Le capteur qui a détruit un navire neutre doit, préalablement à tout jugement sur la validité de la capture, justifier en fait n'avoir agi qu'en présence d'une nécessité exceptionnelle, *comme elle est prévue à l'article 49*. Faute par lui de ce faire, il est tenu à indemnité vis-à-vis des intéressés, sans qu'il y ait à rechercher si la capture était valable ou non „. Il en sera donc ainsi même si le navire capturé eût été confiscable, soit à raison de l'importance de sa cargaison de contrebande, soit pour violation de blocus, soit pour assistance hostile. Il s'agit d'une véritable pénalité. L'*onus prabationis* retombe en outre sur le capteur, et il faut qu'il prouve l'existence d'un des cas de nécessité exceptionnelle prévus par l'article 49. La jurisprudence anglaise qui exclut le droit de destruction d'une manière absolue, au moins dans le cas où l'on se borne à le fonder sur l'impossibilité de conduire la prise dans un port de la nation du capteur ou dans un port neutre, sanctionne cette interdiction de la même manière. Le memorandum britannique cite les décisions rendues par Lord Stowell et par le Dr. Lushington dans les affaires de l'Acteon, de la Felicity et de la Leucade, et le contre-amiral Slade, en les rapportant à son tour, conclut que le propriétaire du navire et du chargement doit être indemnisé, " quelles que soient les conditions de ce navire à l'égard du transport de la

contrebande „ (1). Admettait-on cette sanction rigoureuse dans le système suivi par la plupart des autres Etats qui reconnaissent le droit de destruction dans des cas de nécessité diversement énumérés, pour le cas où le navire capteur aurait procédé à la destruction de la prise sans pouvoir justifier de cette nécessité? Le colonel Outchinnikow, délégué de la Russie à la Conférence navale, ne l'eût certainement pas admis, et nous ne croyons pas que cette sanction rigoureuse fût consacrée dans la pratique des autres Etats. Il est fort remarquable que, dans les laborieuses négociations engagées entre l'Allemagne et certains Etats neutres, les Pays-Bas spécialement, au sujet de la destruction de nombreux navires neutres, le belligérant n'ait jamais été invité à justifier de l'existence d'un des cas de nécessité prévus par l'article 49. Dans tous les cas la règle *consacrée* par l'article 51 nous paraît constituer un progrès considérable.

1279. La disposition de l'article 52 est quelque peu obscure. Elle porte : “ Si la capture d'un navire neutre, *dont la destruction a été justifiée*, est ensuite déclarée nulle, le capteur doit indemniser les intéressés en remplacement de la restitution à laquelle ils auraient droit „. Mais la destruction n'est permise et justifiée que si le navire était confiscable. S'il était confiscable comment la capture pourrait-elle être déclarée nulle? Il y a là une apparente contradiction. Mais il nous paraît clair que par ces mots : *dont la destruction est justifiée,* on a visé uniquement sa justification au point de vue de la nécessité, cette justification qui doit faire l'objet du débat et de la décision préalables prévus dans l'article qui précède. Pour le surplus cette disposition ne modifie certainement en rien le droit existant.

1280. L'article 53 dispose que : “ Si des marchandises *neutres* qui n'étaient pas susceptibles de confiscation ont été détruites avec le navire, le propriétaire de ces marchandises a droit à une indemnité. „ On ne distingue pas ici

(1) *Proceedings,* p. 276.

entre le cas où la destruction était justifiée et celui où elle ne l'était pas. “ C'est équitable „ a dit M. Renault “ et c'est une garantie de plus contre une destruction arbitraire „ (1). Ce sont les mémorandums soumis à la Conférence par l'Allemagne et par les Pays-Bas qui ont proposé cette disposition. Leurs propositions étaient même plus larges. Elles tendaient à allouer une indemnité pour la destruction de toutes marchandises non sujettes à confiscation. L'article 53 n'alloue aucune indemnité au propriétaire des marchandises *ennemies* non sujettes à confiscation, détruites avec le navire neutre sur lequel elles se trouvent et l'on n'en voit pas la raison. On a ainsi modifié et restreint les propositions faites par l'Allemagne et les Pays-Bas et les travaux préparatoires ne jettent aucune lumière sur la cause de cette modification. Les marchandises ennemies à bord d'un navire neutre sont protégées en principe par le pavillon neutre. Ce principe est universellement admis. Si elles ne se trouvent dans aucun des cas exceptionnels où elles peuvent être confisquées, pourquoi leur destruction ne donnerait-elle pas lieu à une indemnité? Il est vrai que la jurisprudence française n'a pas admis le droit à l'indemnité pour le propriétaire neutre de marchandises à bord d'un navire ennemi, en cas de destruction de ce navire. Mais, outre que cette jurisprudence a été vivement critiquée, bien qu'à notre avis elle puisse se défendre par des arguments sérieux, le cas est différent. Car la destruction d'un navire de commerce ennemi peut, d'après les usages actuels et suivant les distinctions que nous avons faites, être un acte parfaitement légitime.

1281. L'article 54 tend à rendre plus rare la destruction du navire neutre lui-même et à faire disparaître les conséquences préjudiciables qui pourraient en résulter pour le capteur, en statuant qu'il ne peut le détruire alors que sa cargaison ne présente pas une proportion assez considérable de contrebande. Le capteur peut, à la condition qu'il se trouve dans un des cas de nécessité déterminés par l'arti-

(1) *Proceedings*, p. 367.

cle 49, se faire remettre les marchandises confiscables trouvées à bord de ce navire ou procéder à leur destruction, après quoi le capitaine doit être autorisé à continuer sa route. Mais l'article détermine les formalités que le capteur doit observer au préalable. “ Il mentionne les objets livrés ou détruits sur le livre de bord du navire arrêté et se fait remettre, par le capitaine, copie certifiée conforme de tous les papiers utiles. „ Il est superflu de dire que le capitaine aura ensuite à justifier ses agissements devant la Cour ou le Tribunal des Prises; il aura le devoir de prouver devant cette Cour ou ce Tribunal qu'il se trouvait dans un des cas de nécessité déterminés par l'article 49.

CHAPITRE XII

De la rançon en ce qui concerne les navires neutres.

1282. La déclaration de Londres ne dit mot de l'ancienne pratique consistant à relâcher le navire capturé moyennant payement ou promesse d'une rançon, c'est-à-dire d'une somme d'argent. M. Charles Dupuis regrette que nul Etat n'ait songé à tirer la rançon de l'oubli ou du discrédit dans lequel elle était tombée, à la suite de certains abus. Il la considère comme permettant d'heureuses transactions à l'égal avantage des belligérants capteurs et des vaisseaux relâchés sous condition (1). Plusieurs législations interdisaient d'une manière absolue de rançonner les prises, par exemple celles des Pays-Bas, de la Suède et de la Russie. Bonfils constate que la pratique française a beaucoup varié. Il rappelle que l'arrêté du 2 prairial an XI a réglé la rançon dans ses articles 39 à 50, mais que, lors de la guerre de 1870, les instructions françaises du 25 juillet 1870 ne permirent aux vaisseaux de guerre de consentir à un traité de rançon que s'il y avait force majeure. Depuis 1782, d'après Bonfils, les traités de rançon sont interdits par la législation anglaise (2). Cela est vrai, mais sous la réserve des cas de nécessité et à la condition d'en faire la preuve (3). “ Nous regrettons, pour notre part „ dit M. Charles Dupuis “ de ne pouvoir mentionner comme une règle, mais seulement comme un vœu l'opinion, timidement formulée par M. de Boeck, d'après laquelle la destruction de la prise ne devrait être admise qu'au cas où le vaisseau capturé refuserait de souscrire une rançon raisonnable „. Nous nous associerions volontiers à ce vœu. Nous pensons que les abus sont surtout à craindre et se sont principalement produits

(1) Dupuis, *op. cit.*, t. II, n° 205.
(2) Bonfils, *op. cit.*.
(3) Dupuis, *Le droit de la guerre maritime anglais*, n° 274.

grâce au système de la course. La course ayant été abolie ils le sont, nous semble-t-il, beaucoup moins. De ce que la Déclaration de Londres ne parle pas de la rançon, on ne peut du reste pas conclure qu'elle soit désormais condamnée. La question de savoir si le capteur peut admettre à rançon le navire capturé dépendra simplement de la législation du capteur. Quant aux conséquences de la rançon, nous nous bornerons à renvoyer aux auteurs qui en ont traité avec quelques détails, notamment à Halleck, Wheaton, Phillimore etc... (1).

(1) Halleck, *op. cit.*, pp. 266 et suiv. — Wheaton, *op. cit.*, IVe partie, ch. II, § 28 — Phillimore. *op. cit.*, t. III, p. 110.

CHAPITRE XIII

De l'exemption des navires neutres sous convoi.

1283. Nous avons examiné, en traitant de la guerre maritime dans les rapports entre belligérants, deux questions qui évidemment se rattachent aussi à la neutralité : celle du transfert des navires marchands d'un belligérant à un neutre, et celle du caractère ennemi. Etant donné que l'Etat belligérant a conservé jusqu'ici le droit de capturer et de confisquer les navires ennemis (navires marchands et autres), bien qu'ils ne rentrent pas dans la catégorie des navires de guerre et soient étrangers aux hostilités, il est important de déterminer, aussi bien au point de vue des rapports entre belligérants qu'à celui de la neutralité, quand un navire présente le caractère ennemi, et aussi à quelles conditions l'acte de cession d'un navire ennemi à un neutre sera respecté et considéré comme ayant eu pour effet de procurer à ce navire les avantages de la neutralité. Nous n'avons plus à y revenir. Mais la Conférence navale a tracé des règles précises au sujet d'une autre question, celle de l'exemption de la visite pour les navires neutres convoyés. Nous en reproduisons le texte.

Art. 61. — Les navires neutres sous convoi *de leur pavillon* sont exempts de visite. Le commandant du convoi donne par écrit, à la demande du commandant d'un bâtiment de guerre belligérant, sur le caractère des navires et sur leur chargement, toutes informations que la visite servirait à obtenir.

Art. 62. — Si le commandant du navire de guerre belligérant a lieu de soupçonner que la religion des commandants du convoi a été surprise, il lui communique ses soupçons. C'est au commandant du convoi seul qu'il appartient en ce cas de procéder à une vérification. Il doit constater le

résultat de cette vérification par un procès-verbal dont copie est remise à l'officier du bâtiment de guerre. Si des faits ainsi constatés justifient, *dans l'opinion du commandant du convoi*, la saisie d'un ou de plusieurs navires, la protection du convoi doit leur être retirée.

1284. Ces articles déterminent avec précision à quelle condition les navires neutres convoyés échappent à la visite, et quelles sont les formalités par lesquelles la visite est remplacée. La condition essentielle à laquelle l'exemption est subordonnée est que les navires neutres soient convoyés par des bâtiments de guerre ou par un bâtiment de guerre de *leur nationalité.* Il en résulte qu'un navire marchand, relevant de tel Etat neutre, ne sera pas affranchi de la visite par le fait qu'il serait convoyé par un ou des bâtiments de guerre d'un autre Etat neutre. Tous les pays représentés à la Conférence navale ont été unanimes dès le début à proposer cette condition, sauf naturellement l'Angleterre, puisqu'elle était d'abord opposée à toute exemption et ne l'a acceptée plus tard, que par esprit de conciliation. A plus forte raison un navire neutre ne bénéficierait-il pas de l'exemption s'il était convoyé par un bâtiment de guerre ennemi. Mais, si le fait de se faire convoyer par un bâtiment de guerre d'une autre nation neutre ne peut raisonnablement entraîner pour le navire neutre d'autre conséquence que de le priver du privilège, en est-il de même lorsqu'un navire neutre s'est mis sous convoi *ennemi?* Nous verrons plus loin que les règles admises avant la déclaration navale, règles auxquelles les Etats peuvent encore se référer, lorsqu'ils ne sont pas liés par la Déclaration de Londres (or à la rigueur aucun Etat ne serait jusqu'ici lié par cet acte international) ne résolvaient pas la question d'une manière uniforme. La Déclaration de Londres ne la résout pas en termes exprès elle-même. Il s'agit de savoir si le navire neutre sous convoi ennemi peut être capturé et confisqué. Lord Dusart, délégué de la Grande-Bretagne l'a déclaré formellement et n'a pas rencontré de contradicteurs. Cela suffit-il pour que l'on

puisse considérer la Conférence navale comme ayant admis une sanction aussi grave? Si la pénalité qui devait frapper le navire neutre sous convoi ennemi, constituait une nouveauté absolue, en droit international, nous ne l'admettrions certainement pas. Mais si, dès avant la Conférence navale, cette pénalité devait, d'après la doctrine et la pratique prédominantes, atteindre le navire neutre qui se serait placé sous ce patronage incontestablement étrange et suspect, il en serait autrement, et nous ne pourrions voir dans l'absence de protestation contre l'opinion, contre *l'affirmation* de Lord Dusart qu'une adhésion implicite. Telle paraît bien être l'opinion de M. Charles Dupuis.

1285. La Conférence navale précise avec une clarté parfaite la forme dans laquelle il est fait usage de cette exemption et son étendue. " Le commandant du convoi donne par écrit, à la demande du commandant d'un bâtiment de guerre belligérant, sur le caractère des navires et sur leur chargement, toutes les informations que la visite servirait à obtenir. „ On ajoute donc foi à sa parole et il a paru à la Conférence qu'en en doutant, on ferait injure à l'Etat neutre dont il est le représentant officiel. Et, même si le belligérant a des raisons de soupçonner que la religion du commandant du convoi a été surprise, encore sa bonne foi n'est-elle pas mise en doute. Le belligérant lui communique ses soupçons, et c'est le commandant du convoi qui alors procède à la visite ou à la vérification, aux termes de l'article 62, sans que l'officier du croiseur doive même nécessairement y assister. Après quoi il constate le résultat de sa vérification par un procès-verbal, dont une copie est remise à l'officier du bâtiment de guerre belligérant. Mais la protection du convoi n'est retirée au navire convoyé que si le commandant du convoi estime, *d'après les faits constatés,* que la saisie est justifiée. Si le commandant du croiseur n'est pas d'avis que le navire doive être relâché, il n'aura d'autre voie de recours que les réclamations diplomatiques. Le navire convoyé n'en continuera pas moins sa route. Cela résulte non seulement

du rapport de M. Renault à la Conférence, mais du texte même de l'article 62.

1286. Les dispositions relatives au convoi sont certainement celles qui se distinguent le plus avantageusement par le respect scrupuleux des droits des neutres, dans la mesure où la notion de la contrebande de guerre et le blocus sont compatibles avec ce respect. Mais il importe d'examiner, vu la fragilité des règles établies par la Conférence navale et l'incertitude de leur force obligatoire, les règles assez diverses admises par la doctrine et la pratique des nations en la matière. Un point est certain, c'est qu'en principe l'exemption de visite pour les navires neutres sous convoi neutre a été admise depuis fort longtemps par tous les Etats, sauf l'Angleterre qui toujours s'y est opposée. Les Etats Unis eux-mêmes l'ont appliquée dans la pratique, bien que les auteurs Américains soient plutôt favorables à la doctrine anglaise qui, elle, a presque unanimement préconisé et appuyé la pratique opiniâtrement suivie par ce pays. Dans ces conditions, peut-on considérer l'exemption des navires sous convoi comme admise en droit international coutumier? Il nous paraît difficile de l'affirmer, si ce n'est au cas où il s'agirait d'une guerre dans laquelle l'Angleterre ne serait point partie belligérante, puisque les autres Etats ont unanimement admis l'exemption. Encore nous paraît-il, que l'Angleterre obstinément attachée au principe du droit de visite des navires neutres convoyés, lorsqu'elle est belligérante, ne pourrait, sans une choquante inconséquence, réclamer cette exemption, lorsqu'elle est neutre, pour ses navires même convoyés et qu'on pourrait lui dire : *patere legem quam ipse fecisti !* Mais nous croyons que, dans une guerre future, (la question ne semble pas s'être présentée dans la guerre mondiale), l'Angleterre dont les délégués ont accepté la règle de l'exemption par esprit de conciliation lors de la Conférence navale, se rallierait à l'opinion et à la pratique de tous les autres Etats (1).

(1) La thèse anglaise reposait sur des arguments que M. Charles Dupuis a parfaitement résumés et dont le premier est que le commandant du convoi peut être

1287. Il faut signaler toutefois une différence assez importante entre les usages anciens, tels qu'ils résultent de traités assez nombreux ainsi que de l'enseignement des auteurs, et les règles établies par la Conférence navale de Londres, quant à la portée de la déclaration à faire par le commandant du convoi. Il y a notamment une série de traités conclus de 1782 à 1787 qui stipulent, et il résulte en outre de la seconde neutralité armée de 1800, art. III, 5, que " la simple déclaration de l'officier commandant que ces navires (les navires convoyés) ne portent point de contrebande, doit être envisagée comme pleinement suffisante et aucune visite n'aura lieu „. Le paragraphe 16 du Règlement des Prises maritimes adopté par l'Institut exigeait déjà implicitement une déclaration écrite et plus détaillée : " le commandant du convoi remet au navire du belligérant qui l'arrête *une liste des navires convoyés* et une déclaration *signée* par lui et portant qu'il ne se trouve à leur bord aucune contrebande de guerre, et *quelles sont la nationalité et la destination des navires convoyés* „. Mais l'article 61 impose au commandant entrant dans cette voie une déclaration écrite plus complète encore. Le commandant doit donner *par écrit*, à la demande du commandant d'un bâtiment de guerre belligérant, *sur le caractère des navires et sur leur chargement toutes informations que la visite servirait à obtenir*. C'est, à notre sens, une excellente innovation, car cette déclaration écrite pourra former la base de réclamations ultérieures, si le commandant du convoi, usant abusivement de son pouvoir souverain en ce qui concerne le sort *provisoire* des navires convoyés, avait refusé de permettre la saisie d'un navire qui, en bonne justice, aurait pu être saisi.

trompé sur la nature de la cargaison. C'est exact, mais la Conférence nevale prescrit une vérification nouvelle lorsque le croiseur a des raisons de croire qu'il en est ainsi. La seconde objection que l'on faisait en Angleterre contre l'exemption était, à notre sens, plus sérieuse encore; c'est qu'à défaut d'accord international sur la détermination des objets de contrebande, la simple déclaration du commandant du convoi que les navires convoyés ne transportent pas de la contrebande de guerre pourrait n'avoir aucune valeur pour le commandant du croiseur. Mais la Déclaration de Londres a justement pour effet de préciser, par un accord international, la notion de la contrebande et ne se contente du reste pas de la simple déclaration que les navires convoyés n'en transportent pas.

1288. Abstraction faite de la Déclaration de Londres, les navires neutres jouissent-ils de ce privilège quand ils sont convoyés par un bâtiment de guerre d'*un autre Etat neutre?* Cette question est résolue négativement, nous l'avons vu, par la Conférence navale, conformément à l'opinion unanime des Grandes Puissances maritimes appelées à y participer. En est-il ainsi d'après le droit international antérieur? La pratique varie et la doctrine hésite. Hautefeuille, un des rares auteurs qui ont examiné cette question, dit que tous les traités de neutralité armée ont stipulé que les vaisseaux de guerre de chacune des Puissances coalisées escorteraient indifféremment les navires de commerce des autres. Il cite le texte même de l'article 5 du traité du 9 juillet 1780 entre la Russie et le Danemark (1). Il combat cependant cette disposition ainsi qu'Ortolan (2). Calvo adopte la manière de voir et les arguments de Hautefeuille. Lucchesi Palli (3) défend énergiquement la thèse opposée. Si donc la pratique permettait à un navire neutre de se mettre sous la protection d'un bâtiment de guerre d'une autre nationalité, mais neutre également, la doctrine incline en majorité à ne pas considérer le navire neutre comme affranchi de la visite en pareil cas. Il n'est pas sans intérêt d'examiner sur quels motifs cette doctrine se fonde et c'est Hautefeuille qui les expose de la façon la plus complète.

Il est impossible de méconnaître, d'après Hautefeuille, que cette extension donnée au convoi renverse toutes les bases sur lesquelles est établie la foi due aux paroles du commandant de l'escorte. La déclaration du commandant du convoi que les navires convoyés sont de sa nationalité doit inspirer confiance, parce qu'il est à même de le savoir avec certitude. Il n'est pas à même de garantir toujours la nationalité neutre des navires de commerce qui font partie du convoi et qui portent le pavillon d'*une autre nation neutre*. De plus, le croiseur belligérant aurait le droit de lui demander la

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. III, p. 147.
(2) *Diplomatie de la mer*, t. II, l. III, ch. VII, p, 233.
(3) *Principes du droit public maritime*, pp. 204, 205.

preuve qu'il a l'autorisation de son souverain de prêter ses services à un autre Etat neutre. En outre le souverain neutre représenté par le commandant du convoi ne peut pas répondre d'individus qui ne sont pas soumis à sa juridiction et le commandant du convoi a moins de moyens de s'assurer de la sincérité des papiers relatifs soit aux navires, soit aux chargements; " sa parole ne peut avoir assez de poids auprès des Puissances étrangères, auprès des belligérants. „

Ces arguments que nous résumons très brièvement sont extrêmement sérieux et cependant ils ne nous paraissent pas irréfutables. Lorsque le commandant d'un convoi neutre consentira à admettre dans le convoi un navire neutre d'une autre nation, neutre également, il ne le fera en général qu'en vertu d'un traité conclu avec cette dernière, comme le traité du 9 juillet 1780 conclu entre la Russie et le Danemark, et il lui suffira d'invoquer le traité pour établir son droit de protection. Nous serions du reste disposé à ne reconnaître le droit de convoyer un navire neutre d'une autre nationalité qu'en vertu d'un traité de ce genre. Comment dans ce cas lui serait-il difficile de constater la nationalité de ce navire étranger, de vérifier la nature de sa cargaison? Pourquoi la responsabilité du commandant du convoi serait-elle diminuée? On observe que le souverain neutre, propriétaire du bâtiment convoyeur, ne peut pas répondre d'individus qui ne sont pas soumis à sa juridiction, auxquels il ne peut pas défendre une fraude... qui, en un mot, ne sont pas ses sujets. Pourquoi, si, en fait, il a assumé cette responsabilité? Au surplus le souverain du navire convoyé a droit de juridiction sur les auteurs de cette fraude, et le souverain du navire convoyeur aura un recours contre lui. D'autre part, il semble qu'en fait le commandant du convoi sera beaucoup moins disposé à faire bénéficier un navire neutre étranger de la protection du convoi que si c'était un navire neutre de sa propre nationalité, et ne le fera qu'à bon escient et après avoir procédé à des vérifications plus minutieuses encore que s'il s'agissait de ses concitoyens.

1288. En somme cette règle sévère nous parait de nature à nuire aux petits Etats qui n'ont qu'une marine militaire insignifiante, tandis que leur marine commerciale peut être d'une importance énorme. Nous avons spécialement en vue la Norvège. Il leur sera excessivement difficile de faire convoyer leurs navires qui sillonnent les mers en tous sens, s'ils ne peuvent le faire que par leurs propres bâtiments de guerre, et il est possible que la règle d'après laquelle les navires neutres ne peuvent être convoyés que par des bâtiments de guerre de *leur pays* n'eût point été admise sans quelque observation, si les petits Etats avaient été représentés à la Conférence navale. Au surplus il est bien remarquable que la franchise des navires sous convoi, pour laquelle les Etats continentaux européens ont tant lutté contre l'Angleterre pendant des siècles, ne semble guère avoir été utilisée durant la guerre mondiale, dans laquelle presque toutes les grandes Puissances maritimes étaient et sont encore intéressées au moment où nous écrivons (1). L'on se demande quelle en est la raison. Nous pensons qu'il faut la chercher au moins en partie dans l'immense développement que le commerce international et par conséquent aussi la navigation maritime ont pris dans ces dernières années. En 1890 les échanges internationaux étaient estimés atteindre en totalité dix-sept milliards cinq cent dix-neuf millions de dollars; en 1900 : vingt millards cent et cinq millions; en 1913; quarante milliards quatre cent vingt millions (2). Dans ces circonstances il devait être plus difficile, surtout aux petits Etats neutres, comme la Hollande, la Norvège, de faire convoyer leurs navires de commerce, surtout si l'on exigeait qu'ils fusent convoyés par des bâtiments de guerre de leur nationalité. Et il y a lieu d'ajouter qu'à raison de la nature même des moyens

(1) Depuis que nous avons écrit ces lignes, il est arrivé précisément que des vaisseaux neutres ont été escortés par des navires belligérants à défaut de pouvoir l'être par des navires de guerre de leur nation. Cela est évidemment inadmissible. Mais il semble qu'ils devraient pouvoir l'être par des navires de guerre d'un autre Etat neutre.

(2) *Statistical abstract of the United States 1914*, Washington, 1915, p. 685. — V. aussi *Caribbean Interests of the United States*, par Charles Lloyd Jones, p. 1.

employés pour réprimer la contrebande de guerre, ou pour faire respecter l'interdiction arbitraire de passage dans des parties de mer parfois considérables (mines sous-marines, hydroaéroplanes et surtout sous-marins) ainsi que de leur emploi brutal, la protection du convoi aurait été insuffisante, dangereuse même pour le navire convoyeur.

1289. Nous avons vu que Lord Dusart a exprimé l'opinion qu'un navire neutre sous convoi ennemi peut être saisi et confisqué. La question est très discutée en doctrine et l'on ne peut affirmer qu'elle ait été résolue d'une manière uniforme par la pratique des nations. Wheaton (1) critique vivement une ordonnance rendue par le gouvernement danois en 1810 et déclarant de bonne prise des navires qui, bien que portant légitimement pavillon neutre, s'étaient mis sous la protection de bâtiments de guerre ennemis. “ Cette prétention belligérante si dure, si nouvelle et si importante dans ses conséquences „ dit-il “ devrait, pour que les Etats neutres l'admettent, s'appuyer fortement sur l'autorité des écrivains qui ont traité du droit international, ou être démontrée conforme à l'usage des nations. Pas un des nombreux auteurs qui ont exposé les règles de ce droit n'en a fait mention, aucune nation belligérante n'avait jusqu'alors agi d'après ce principe, aucun Etat neutre n'y avait acquiescé. Et il ajoute que l'on chercherait en vain dans les *records* (recueils de décisions) des cours d'amirauté anglaise un précédent à l'appui du principe soutenu par le Danemark, que : le seul fait par un neutre de naviguer sous convoi belligérant constitue, dans tous les cas et en toutes circonstances, un motif déterminant de condamnation. Mais, comme le fait remarquer Hall, l'opinion de Wheaton peut avoir été influencée, dans une certaine mesure, par le fait que lui-même avait représenté les Etats-Unis dans le différend qui avait surgi entre eux et le Danemark à cette occasion et soutenu, avec succès d'ailleurs, leur prétention à des dommages-intérêts pour la confiscation de plusieurs vais-

(1) *Op. cit.*, p. 858, § 32.

seaux neutres américains convoyés par des bâtiments de guerre anglais belligérants. Il faut remarquer au surplus qu'il y avait, dans ce cas particulier, certaines circonstances exceptionnelles plaidant en faveur des navires américains confisqués et que le gouvernement danois, tout en allouant très tardivement (en 1830) une indemnité, a maintenu fermement le bien fondé du principe en vertu duquel il avait agi.

Ce que dit Wheaton de la doctrine et de la jurisprudence pouvait être exact à l'époque où il a publié la première édition de son ouvrage mais ne l'est certainement plus aujourd'hui. Les auteurs anglais et américains admettent en général la confiscation du navire, par exemple Hall, Woolsey, Kent, Halleck, Manning, etc. La Cour d'amirauté anglaise l'a admise dans l'affaire du *Sampson*. La Cour des prises des Etats-Unis s'est, il est vrai, prononcée pour la non confiscation dans l'affaire de la *Néréïde*, mais contrairement à l'avis du juge Story (1). Perels en Allemagne, Den Beer Poortugael en Hollande partagent absolument l'opinion de Story. Parmi les auteurs français on ne peut signaler, croyons-nous, que Hautefeuille et Ortolan qui aient émis une opinion contraire, mais non sans hésitation. Hautefeuille dit que le neutre, en se mettant sous la protection d'un belligérant, ne manque pas à ses devoirs, qu'il ne viole pas le caractère neutre. “ Il s'expose, sans doute à être pris avec le convoi belligérant; mais, dans ce cas même, il ne saurait être soumis à la confiscation; pour se justifier il doit lui suffire d'établir sa nationalité et l'innocence de son commerce „ (2). C'est à peu près l'argumentation de Wheaton. Le fait que le navire neutre serait sous convoi ennemi ne créerait qu'une présomption de culpabilité *juris tantum* contre lui, une présomption susceptible d'être détruite par la preuve contraire. Cette circonstance ne serait pas con-

(1) Story faisait valoir “ que la navigation sous la protection de l'un des belligérants implique violation des devoirs de la neutralité. Un neutre, disait-il, capturé dans de semblables circonstances encourt *ipso facto* la confiscation du navire et de sa cargaison. „ Calvo, *op. cit.*, n° 2983.

(2) Hautefeuille, *op. cit.*, t. III, p. 151.

cluante, *conclusive* comme dit Wheaton. Après quoi, Hautefeuille établit cependant une distinction entre le cas ou le navire neutre s'est mis sous convoi ennemi, en vertu d'une convention intervenue entre son souverain et l'Etat ennemi, et celui où il a profité d'une rencontre fortuite pour le faire, afin d'éviter les visites et les abus qui en résultent, sans convention préalable, sans rien demander du belligérant, etc. Mais, même dans le premier cas, il n'admet qu'une *présomption de culpabilité* devant céder devant la preuve contraire. Ortolan, que l'on cite parfois comme favorable à la thèse de Wheaton, ne l'admet qu'avec une extrême réserve. *Nous croyons* pouvoir dire, après ce rapide examen, que la doctrine est en majorité favorable à l'opinion exprimée par Lord Dusart sur les conséquences graves du fait par un navire neutre de se placer sous convoi belligérant. On pouvait concevoir parfaitement un acte de ce genre, lorsque tous les navires étaient encore exposés à des attaques de la part des pirates et des écumeurs de mer. On ne le conçoit plus guère aujourd'hui. Dans la pensée du neutre qui recourt à cette protection suspecte, comment peut-elle s'exercer par le fait? Elle ne peut s'exercer que par la résistance violente opposée par le commandant du convoi au belligérant adverse. Le neutre s'y associe donc par le fait, il compte bénéficier d'actes d'hostilité. Cette protection par les armes ne lui sera accordée du reste vraisemblablement que moyennant une rémunération. Tout cela est essentiellement contraire à la neutralité et, dans ces conditions, la Conférence navale nous paraît avoir fait sienne l'opinion exprimée par le délégué anglais. C'est probablement celle qui prévaudrait, abstraction faite de la Déclaration de Londres (1).

(1) Nous devons cependant observer que les pratiques actuelles des sous-marins seraient de nature à excuser sérieusement de pareils agissements de la part des neutres.

CHAPITRE XIV

De la résistance d'un navire neutre à la visite.

1290. L'article 63 de la Déclaration de Londres est conçu comme suit : " La résistance opposée par la force à l'exercice *légitime* du droit d'arrêt, de visite et de saisie, entraîne dans tous les cas la confiscation du navire. Le chargement est passible du même traitement que subirait le chargement d'un navire ennemi ; les marchandises appartenant au capitaine ou au propriétaire du navire sont considérées comme marchandises ennemies „. On remarquera tout d'abord que cette disposition ne vise que la résistance à l'exercice *légitime* du droit d'arrêt, de visite ou saisie. D'où il paraît bien résulter que la résistance à l'exercice *illégitime* du droit d'arrêt, de visite ou de saisie est parfaitement permise, et l'on ne comprend guère que l'on puisse incriminer et frapper d'une peine toute résistance, même violente, à un acte *illégitime*. Il est à observer du reste que le qualificatif *légitime* ne se rencontrait pas dans la proposition primitive de M. Kriege, l'un des délégués de l'Allemagne à la Conférence navale. Il avait simplement proposé de décréter la confiscation " si le capitaine a opposé une résistance manifeste à l'arrêt, à la visite ou à la saisie „ (1), et M. Fromageot reprenant sa proposition la formulait d'une façon peu différente. " La résistance opposée par le capitaine à l'exercice du droit d'arrêt, de visite ou de saisie entraîne, dans tous les cas, la confiscation du navire „ (2). Il semble résulter de la généralité de ces termes que la résistance opposée à l'exercice du droit en question dût toujours être condamnée d'après M. Fromageot, cet exercice fût-il illégitime. Ce n'était cependant pas sa pensée,

(1) *Proceedings*, p. 140.
(2) *Proceedings*, p. 141.

croyons-nous. Il y a tout d'abord une différence entre son texte et celui de M. Kriege. Ce dernier condamnait la résistance à *l'arrêt*, à la visite ou à la saisie. M. Fromageot, condamne la résistance à l'exercice *du droit* d'arrêt, de visite ou de saisie, ce qui suppose déjà la légitimité de ces actes. Au surplus, en motivant sa proposition M. Fromageot avait visé expressément " le cas de résistance opposée à la visite et à l'exercice *légitime* des droits du belligérant „. Mais cette question ne fut pas même abordée en commission et l'on discuta seulement sur le point de savoir si la fuite devait être assimilée à la résistance. C'est néanmoins la Commission qui a soumis à la Conférence le texte actuel, lequel ne condamne que la résistance à l'exercice *légitime* du droit d'arrêt, de visite ou de saisie, et l'adjectif *légitime* a sans nul doute été ajouté très intentionnellement au texte primitif, car on le rencontre aussi dans le rapport présenté à la Conférence au nom de la Commission. Ce rapport prévoit en effet la " résistance violente à l'action légitime du belligérant „ (1). Il n'est donc pas question de punir ni de condamner la résistance violente à un acte manifestement illégitime.

1291. Quel est cependant l'état de la doctrine du droit des gens positif et coutumier en ce qui touche cette question? Les auteurs ne se sont guère occupés que de la résistance à l'arrêt et à la visite. Ils ne parlent pas de la résistance du neutre à la saisie, par la raison toute simple que la résistance du neutre à la saisie serait probablement vaine, dès qu'il s'est soumis à la visite et se trouve ainsi, par le fait, à la discrétion du navire de guerre belligérant. Les auteurs parlent au contraire presque tous, avec une certaine ampleur, de la résistance à l'arrêt et à la visite, et, presque tous aussi, ils la condamnent sans s'occuper du cas où la résistance aurait été opposée à l'exercice illégitime du droit d'arrêt ou de visite, sans même prévoir cette éventualité. C'est apparemment parce que tous les navires neutres sans exception, sauf les navires de guerre, sont sujets à la visite.

(1) *Proceedings*, p. 337.

Mais il peut arriver cependant que l'arrêt et la visite soient absolument illégitimes, soit à raison du lieu, soit à raison de la forme : à raison du lieu quand un belligérant prétend exercer le droit de visite dans des eaux neutres, a raison de la forme quand par exemple il n'exhibe pas son pavillon. Niera-t-on que, dans le premier cas surtout, le navire neutre puisse résister violemment à la visite? Nous pensons au surplus que, si les publicistes condamnent d'une manière générale la résistance violente à la visite, c'est parce qu'ils présupposent que celle-ci est légalement exercée, et quelques-uns le disent : Hall par exemple qui suppose la *lawfullness of visit* (1), Dudley Field qui ne condamne que la résistance à l'exercice légitime du droit de visite et de recherche (2) etc.. Mais, il faut bien l'avouer, la plupart, même les plus récents, condamnent la résistance à la visite sans distinguer : par exemple Bonfils, Despagnet, Dupuis, von Liszt, Smith, Sibley, etc..., et en Angleterre on s'est si bien habitué à le faire que, dans la pratique, le seul fait par un neutre d'avoir embarqué sa marchandise sur un navire neutre armé l'expose à la confiscation de celle-ci parce qu'il devait prévoir que celui-ci résisterait à la visite et à la saisie. Or, pour peu qu'il y ait des cas où le navire neutre peut résister avec violence à la visite et à la saisie, il a le droit d'être armé et il faut qu'il le soit, s'il a affaire à des belligérants peu scrupuleux.

Hautefeuille est vraiment le seul auteur à notre connaissance qui ait examiné cette question avec l'attention qu'elle mérite. Il admet pleinement le droit de résister à l'exercice illégitime du droit de visite, par exemple, dit-il, si le croiseur avait méconnu les conditions mises à l'exercice de la visite proprement dite, s'il avait tiré le coup de canon de semonce sous pavillon simulé (3). Ceci est assurément discutable, parce qu'il n'y a pas à cet égard d'usages unanimement acceptés. Mais il n'en serait pas ainsi au cas où un croiseur

(1) Hall, *op. cit.*, p. 756.
(2) Dudley Field trad. A. Rolin, p. 636.
(3) Hautefeuille, *op. cit.*, t. III, p. 310 et aussi p. 385.

prétendrait exercer le droit de visite dans des eaux neutres. Bien que Kleen ne le dise pas expressément en traitant de la résistance à la visite, son opinion ressort de la manière dont il s'exprime au sujet du droit de reprise d'un navire neutre par son propre équipage, puisqu'il déclare que : " chaque neutre, soit gouvernement, soit particulier (navire équipage, etc...) peut naturellement reprendre sa propriété enlevée arbitrairement et sans aucune raison justifiable par un croiseur belligérant „ et que " cela rentre dans les cas de légitime défense „ (1). Sans doute il ne s'agit pas ici à proprement parler de la résistance à la visite, mais de la résistance à la saisie. Les raisons tirées de la légitime défense n'en sont pas moins applicables. Comment serait-il possible d'admettre qu'un navire neutre fût obligé de se soumettre à la visite dans des eaux neutres, et qu'il n'eût pas le droit de résister ?

1292. Et ce que nous disons de la résistance à la visite, nous le disons à plus forte raison de la résistance à la *saisie* qui peut causer au navire neutre un préjudice plus grand et plus irréparable. Supposons que le belligérant prétende saisir, pour contrebande, un navire neutre qui établit pleinement sa qualité de neutre, et qui n'a à son bord pas l'ombre d'une marchandise pouvant être considérée comme contrebande absolue ou même accidentelle, ou qui se rend d'un port neutre vers un port neutre sans devoir faire escale dans aucun port belligérant, le navire neutre n'aura-t-il pas le droit de résister? Il l'aura certainement, d'après l'article 63 de la Déclaration de Londres qui ne condamne que la résistance à l'exercice légitime du droit de saisie. Et, s'il a ce droit, il a évidemment aussi celui d'être armé pour sa défense. En était-il autrement avant la Conférence de Londres? Rien n'autorise à le croire. Il importe peu que les auteurs soient muets sur ce droit de résistance, car leur silence s'explique très bien par le double fait qu'un belligérant ne se hasardera guère à saisir un navire dont la neu-

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, pp. 571 et 572.

tralité et l'innocence sont manifestes et que, s'il le faisait par hasard, le navire neutre ne tenterait probablement pas d'opposer une résistance vaine à un navire de guerre belligérant au pouvoir duquel il se trouve par le fait même de l'arrêt. Mais son droit basé sur la légitime défense n'en reste pas moins incontestable. S'il en use et si le belligérant remporte sur lui une facile victoire, ce navire neutre ne sera pas sujet à confiscation.

1293. Si les navires neutres ont le droit de résister à l'exercice illégitime du droit de saisie, précédé d'une visite régulièrement accomplie, à plus forte raison ont-ils celui de résister à une attaque brutale annoncée ou imminente, et non précédée de cette procédure préliminaire. Et, s'ils l'ont, ils ont aussi celui d'être armés pour la repousser. Au moment où nous écrivons ces lignes, le 28 février 1917, nous apprenons que les Etats-Unis d'Amérique, sans être en état de guerre avec l'Allemagne, ne se borneront pas à permettre à leurs navires marchands de s'armer, mais les armeront eux-mêmes pour qu'ils puissent se défendre contre les agressions des sous-marins allemands. Cette mesure grave soulève une double question. La première, celle de savoir si les navires marchands des Etats-Unis peuvent malgré leur neutralité, être armés pour leur défense n'est pas douteuse. Et, comme des expériences malheureusement nombreuses ont démontré que les sous-marins allemands torpillent non seulement les navires marchands ennemis, mais même les navires neutres sans avertissement préalable et sans se préoccuper de mettre en sûreté l'équipage et les passagers, contrairement aux prescriptions formelles de la Déclaration de Londres ainsi que du droit antérieur, l'apparition seule d'un sous-marin allemand les mettra en état de légitime défense. La légitime défense n'implique pas nécessairement une attaque réalisée. Il suffit que l'attaque soit imminente et la défense serait tardive, le droit de défense serait illusoire si l'on devait attendre que le sous-marin ait lancé une torpille ou un obus. Cela ne fait pas question.

La seconde question est celle de savoir si l'Etat neutre peut, sans violer ses devoirs de neutralité, armer lui-même ses navires marchands pour leur permettre de résister à une attaque injustifiée comportant nécessairement un danger de destruction. Nous ne voyons pas pourquoi cela lui serait interdit. Il est vrai que son intervention dans ce cas, impliquera une espèce de participation à la résistance violente de ses ressortissants. C'est incontestable. Mais, si cette résistance est justifiée, et, dans la mesure où elle est justifiée, en quoi cette assistance prêtée par l'Etat neutre à ses ressortissants, qui défendent leurs droits comme neutres, pourrait-elle constituer une infraction à ses devoirs de neutres? C'est un droit élémentaire, un droit naturel pour le neutre que de repousser toute agression illégitime de la part d'un belligérant. Bien plus, l'article 10 de la Ve Convention de la Haye porte expressément que : “ Ne sera pas considéré comme un acte hostile le fait par une Puissance neutre de repousser, même par la force, les atteintes à sa neutralité „. Or, si ce principe ne figure que dans la Convention relative aux droits et devoirs des Puissances et des personnes neutres dans la guerre sur terre, il n'en a pas moins une portée générale et il n'y a aucun motif pour ne pas l'appliquer dans la guerre maritime. Un acte de résistance de cette nature ne sera donc pas considéré comme un acte de guerre supposant une déclaration de guerre préalable, et ne constituera pas encore l'état de guerre. Il n'aura pas même la portée de représailles extra-guerrières, aussi longtemps que celui qui résiste n'excédera pas les bornes de la nécessité de sa défense.

1294. Ces observations prélimaires faites, nous allons examiner de plus près la portée de l'article.

Le premier principe établi par cet article a toujours été reconnu. La résistance violente à l'exercice légitime du droit d'arrêt et de visite n'a pas seulement pour conséquence le droit pour le belligérant d'user de tous les moyens pour vaincre cette résistance, elle entraîne, dans l'opinion de

tous, la confiscation du navire. La pratique et la doctrine sont unanimes. Mais en est-il de même de la fuite ou de la tentative de fuite dans le but d'échapper à la visite? La Déclaration de Londres décide implicitement le contraire. Ce n'est pas une innovation et il faudrait en décider de même, abstraction faite de cette déclaration. M. Charles Dupuis constate que les doctrines anglaises s'accordent sur ce point avec les doctrines françaises (1) et il cite la disposition très claire du Manuel des prises britanniques anglais. Remarquons que le projet de règlement des prises élaboré par l'Institut en 1887, en ne faisant aucune mention de la fuite ou de la tentative de fuite comme cause de confiscation, tandis qu'il mentionne la résistance, adopte implicitement la même doctrine. Presque tous les auteurs qui se prononcent sur la question repoussent la confiscation motivée sur le simple fait que le navire neutre semoncé aurait fui ou tenté de fuir pour se soustraire à la visite. Il est vrai que la plupart ne discutent pas la question, mais ils mentionnent la *résistance violente seule*, comme cause de confiscation. Quelques-uns, comme Hautefeuille, Ortolan et Cauchy, la discutent cependant et motivent leur opinion en ce sens. Woolsey (2) est à peu près le seul qui soit d'un avis contraire, mais il ne le motive pas.

1295. Le second principe posé par l'article 63 est que le chargement est passible du même traitement que subirait le chargement d'un navire ennemi. D'où il résulte qu'en règle la cargaison ennemie, se trouvant sur le navire neutre qui résiste à la visite, ne sera plus couverte par le pavillon neutre; mais, comme la marchandise neutre n'est pas confiscable, même à bord d'un navire ennemi, en vertu de la Déclaration de Paris, elle échappera en règle à la confiscation. Certains auteurs qui ont écrit depuis la Déclaration de Paris, Creasy et Cauchy par exemple (3) enseignent

(1) Dupuis, *op. cit.*, t. I, n° 254.
(2) *Op. cit.*, § 212.
(3) Dupuis, *op. cit.*, t. I, n° 255.

cependant, en termes généraux, que la résistance violente entraîne la confiscation du navire et de la cargaison et le paragraphe 118 du règlement de prises maritimes élaboré par l'Institut de droit international dit également en termes généraux que le navire sera condamné *avec sa cargaison* en cas de résistance. Mais il n'a pas été question, dans les discussions, du sort de la marchandise neutre à bord du navire neutre qui oppose de la résistance. M. Charles Dupuis, écrivant en 1899, avant les Conférences de La Haye et de Londres, dit que la résistance entraîne *ipso facto* la confiscation du navire et de *toute la cargaison* (1). Telles sont d'après lui les doctrines anglaises, ce qui nous paraît douteux. Mais il ajoute : que la cargaison neutre au contraire, n'encourt pas toujours la confiscation à bord d'un navire *ennemi* par cela seul que le navire a fait résistance. Les Anglais distinguent alors si le navire était armé ou non, tandis que les Américains admettent l'immunité des marchandises neutres dans tous les cas, parce que l'acte d'armer, comme le faisait observer le chef justice Marshall, n'est pas le fait du neutre, mais celui d'une partie qui a le droit de le faire. “ Il ne s'immisce ni dans l'armement ni dans la guerre, et le belligérant ne souffre aucun dommage de son action ; car si la propriété est neutre, quel tort est causé par sa soustraction à la visite ? „ M. Dupuis qui cite ces paroles du juge Marshall ajoute avec raison que la conséquence logique de cette doctrine serait de ne point confisquer la cargaison neutre inoffensive à bord d'un navire neutre, au cas où ce navire neutre opposerait une résistance par la force à l'exercice du droit de visite. C'est parfaitement exact et il faut même à plus forte raison en décider ainsi. Car, si le propriétaire de la marchandise neutre peut prévoir la résistance à la visite, lorsqu'il l'embarque sur un navire ennemi qui a le droit d'y résister, il ne peut guère la prévoir en général, lorsqu'il l'embarque sur un navire neutre qui n'a pas le droit de résister, à moins toutefois que l'arrêt et la visite ne soient illégitimes. Mais il ne nous paraît nulle-

(1) Creasy, *op. cit.*, § 669. — Cauchy, *Droit maritime*, t. II, p. 260.

ment démontré que l'on admette, dans ce dernier cas, en Angleterre la confiscation de la cargaison neutre, depuis la Déclaration de Paris. Nous avons déjà vu que la plupart des auteurs, même Anglais, ne mentionnent pas la confiscation de *toute* la cargaison comme conséquence de la résistance du navire neutre à la saisie et Halleck semble bien admettre que la Déclaration de Paris doit être respectée en cas pareil (1). Bien qu'il ne s'en explique pas en termes formels, il reconnait son influence sur les conséquences de la résistance à la visite. Or cette influence ne peut évidemment se caractériser que par l'exclusion en principe de la confiscation des marchandises neutres qui, d'après la Déclaration de Paris, demeurent affranchies de la confiscation même sous pavillon ennemi.

1296. L'article 63 fait cependant exception pour les marchandises appartenant au capitaine ou au propriétaire de navire. Ces marchandises sont considérées comme marchandises ennemies. Ce texte n'est pas très clair envisagé en lui-même et lorsqu'on l'isole des considérations sur lesquelles il repose. En effet la marchandise ennemie sous pavillon neutre ne peut pas être confisquée, et, si l'article dispose que le navire sera confisqué, il ne dit pas expressément qu'il sera considéré comme navire ennemi. Mais le rapport si clair de M. Louis Renault à la Conférence dit expressément que le navire qui a résisté *devient navire ennemi* (2). Il ne peut donc couvrir la marchandise ennemie, et si celle-ci appartenant au capitaine et au propriétaire du navire est considérée comme ennemie, elle doit donc être confisquée. Il n'y a aucun doute sur la portée de l'article. L'on conçoit aisément le motif de la disposition. Il a été indiqué en termes si clairs dans le rapport de M. Louis Renault que nous ne pouvons que reproduire ses observations. " Il semble naturel que le propriétaire supporte les con-

(1) La table porte : " Right of visitations how affected by the Declaration of Paris „ et renvoie à la page 318 où il est dit que toutes les questions pour l'avenir sont écartées par cette Déclaration.

(2) *Proceedings*, p. 373.

séquences des actes de son agent. Sa propriété à bord du navire sera donc traitée en marchandise ennemie. A plus forte raison en est-il de même de la marchandise appartenant au capitaine. „ Nous estimons néanmoins qu'en ce qui concerne le propriétaire de la marchandise et du navire, la disposition est un peu dure. Le commettant répond en général des actes de son préposé. C'est parfaitement exact, mais *au point de vue civil*. Il n'en répond au point de vue pénal que s'il est co-auteur ou complice à raison des ordres qu'il lui aurait donnés. Or on ne peut pas se dissimuler, qu'il s'agit dans l'espèce d'une pénalité, et si la résistance à la visite n'a pas été ordonnée ni voulue par le propriétaire, il n'est pas juste de lui faire subir cette pénalité. La présomption qu'elle aura été ordonnée ne nous paraît pas se justifier.

1297. Abstraction faite de la Déclaration de Londres, la cargaison neutre pourrait-elle être saisie et confisquée toute entière en cas de résistance à la visite? Elle ne le pourrait certainement pas à notre avis, sans que l'on viole ouvertement la Déclaration de Paris. Mais, comme nous l'avons vu, il y a sous ce rapport une opposition très accentuée entre les doctrines anglaises et les doctrines américaines. Les premières distinguent entre le cas où le navire qui oppose de la résistance était armé ou non, et admettent la confiscation dans le premier cas, tandis qu'elles l'excluent dans le second, parce que, dans le premier cas, le propriétaire de la cargaison neutre a dû s'attendre à la résistance. Les doctrines américaines admettent l'immunité des marchandises neutres dans tous les cas (1). La présomption anglaise que le propriétaire de la cargaison neutre doit s'attendre à la résistance et y adhère par le seul fait que le navire est armé nous paraît excessive. Il se peut que le propriétaire l'ignore, il se peut que le navire ait été armé en vue d'autres voyages. Il nous semble qu'en tout cas, si l'on fait abstraction de la Déclaration de Londres, on ne pourrait pas aller plus

(1) Hall, *op. cit.*, pp. 756 et suiv., § 275. Il rapporte l'opinion de Lord Stowell absolument favorable à la confiscation mais dénuée de motifs sérieux.

loin que les doctrines anglaises; mais l'observation scrupuleuse de la Déclaration de Paris commanderait l'exclusion absolue de la confiscation de la marchandise neutre. Il faudrait une Convention internationale pour l'admettre, même à titre de pénalité, dès qu'elle ne constitue pas de la contrebande de guerre.

CHAPITRE XV

Des dommages et intérêts.

1298. La Déclaration de Londres ne consacre qu'un article à la question importante des dommages et intérêts et cet article, l'article 64, est ainsi conçu : “ Si la saisie du navire ou des marchandises n'est pas validée par la juridiction des prises ou si, sans qu'il y ait eu de mise en jugement, la saisie n'est pas maintenue, les intéressés ont droit à des dommages et intérêts, à moins qu'il n'y ait eu des motifs suffisants de saisir le navire ou les marchandises „. M. Charles Dupuis, s'occupant de cette disposition, se borne à reproduire le commentaire très clair du reste qui en a été fait dans le rapport général à la Conférence (1). Nous croyons ne pouvoir mieux faire que de l'imiter.

“ Un croiseur a saisi un navire neutre, par exemple, pour transport de contrebande ou violation de blocus. Le tribunal des prises relâche le navire, en annulant la saisie. Cela ne suffit évidemment pas à indemniser les intéressés de la perte éprouvée par suite de la saisie, et cette perte a pu être considérable, puisque le navire a été, pendant un temps souvent très long, empêché de se livrer à son trafic ordinaire. Peuvent-ils demander à être indemnisés de ce préjudice? Rationnellement il faut admettre l'affirmative, si ce préjudice est immérité, c'est-à-dire si la saisie n'a pas été amenée par leur faute. Il peut arriver, en effet, que la saisie ait été motivée parce que le capitaine du navire n'a pas produit des justifications qui devaient se trouver normalement à sa disposition et qui ont été fournies plus tard. Dans ce cas, il serait injuste que des dommages et intérêts fussent accordés. A l'inverse, s'il y a eu vraiment faute du croiseur, s'il a saisi dans des cas où il n'y avait pas des motifs suffisants

(1) Dupuis, *op. cit.*, t. II, nº 217.

de le faire, il est juste que des dommages et intérêts soient alloués.

“ Il peut arriver aussi qu'un navire saisi et conduit dans un port soit relaxé par mesure administrative, sans intervention d'un tribunal des prises. En pareil cas, la pratique varie : dans certains pays, la juridiction des prises n'intervient que dans le cas d'une capture et ne pourrait statuer sur une demande de dommages et intérêts fondée sur ce que la saisie aurait été injustifiée; dans d'autres, la juridiction des prises serait compétente pour une demande de ce genre. Il y a là une inégalité peu équitable et il convient d'établir une règle qui produise le même effet dans tous les pays. Il est raisonnable que toute saisie pratiquée sans motifs suffisants donne droit à des dommages et intérêts au profit des intéressés, sans qu'il y ait à distinguer suivant que la saisie a été ou non suivie d'une décision du tribunal des prises et d'autant plus que c'est quand la saisie aura été le moins justifiée, que le navire pourra être relaxé par voie administrative. On a donc employé une formule générale pouvant comprendre tous les cas de saisie.

“ Il convient de remarquer que la question de savoir si les tribunaux de prises nationaux sont compétents pour statuer sur les dommages et intérêts n'est point visée dans le texte. En tant qu'il y a un procès sur les propriétés saisies, aucun doute n'est possible. Dans la procédure engagée sur la validité de la capture, les intéressés auront l'occasion de faire valoir leurs droits à une indemnité et, si la décision du tribunal national ne leur donne pas satisfaction, ils pourront se pourvoir devant la Cour internationale des prises. Si, au contraire, l'action du belligérant s'est bornée à une saisie, la législation du belligérant capteur décide si les tribunaux sont compétents pour connaître d'une action en indemnité et, en cas d'affirmative, quels tribunaux sont compétents dans l'espèce ; la Cour internationale n'a, dans ce cas, aucune compétence, d'après la Convention de La Haye. Au point de vue du droit international, la voie diplomatique est la seule ouverte pour faire

valoir la réclamation, qu'il s'agisse de se plaindre d'une décision effectivement rendue ou de suppléer à l'absence de juridiction.

“ On a posé la question de savoir s'il y avait lieu de distinguer les dommages directs et les dommages indirects subis par le propriétaire du navire ou de la marchandise. Il a semblé qu'il valait mieux laisser la juridiction des prises libre d'apprécier le dédommagement dû, qui variera suivant les circonstances et dont le montant ne peut être déterminé à l'avance par des règles trop minutieuses.

„ Il n'a été parlé que du navire pour simplifier; mais ce qui a été dit s'applique naturellement à la cargaison saisie puis relâchée. Ainsi la marchandise innocente, se trouvant à bord du navire saisi, subit tous les inconvénients de la saisie du navire. S'il y a eu des motifs suffisants de saisir le navire, que cette saisie soit maintenue ou non, les propriétaires de la cargaison n'ont aucun droit à des dommages et intérêts „ (1).

1299. Ces observations ne s'appliquent cependant qu'aux dommages et intérêts à proprement parler et non à la restitution du navire et de la cargaison indûment saisis. La restitution en doit être opérée dans tous les cas, même s'il y a eu des motifs suffisants de saisir le navire et les marchandises, dès que la saisie n'en est pas moins reconnue illégale. Mais des dommages-intérêts supplémentaires, des dommages et intérêts proprement dits ne seront pas alloués s'il y a eu cause probable de saisie. M. Louis Renault cite, dans son rapport à la Conférence navale, comme des cas justifiant la saisie du navire, quelle que puisse être la décision du tribunal des prises, celui de jet, de suppression ou de destruction volontaire de tout ou partie des papiers de bord, provenant du fait du capitaine, de quelqu'un de l'équipage ou des passagers et celui où l'on trouverait iàbord des papiers faux, doubles ou falsifiés, alors que cette rrégularité se rattache à des circonstances de nature à

(1) *Proceedings*, pp. 373 et 374.

influer sur la saisie du navire. Mais il a insisté sur ce point : que, si ces deux cas importants ont été mentionnés dans le rapport, cette indication n'exclut point l'admissibilité d'autres circonstances justifiant la saisie. La conduite du capteur peut donc se justifier ou s'excuser, bien que la saisie en fin de compte soit reconnue illégale et doive être annulée. Des dommages et intérêts proprement dits ne seront point dus, bien que la conséquence nécessaire de non-validation de la saisie doive être la restitution. Cette interprétation est la seule qui puisse se concilier avec les règles consacrées antérieurement par les usages internationaux, et il était nécessaire de le dire, parce que l'on mentionne parfois, dans le langage juridique, les restitutions comme l'élément essentiel et le plus incontestable des dommages et intérêts.

1300. Un coup d'œil jeté sur les doctrines anglaise et américaine en cette matière suffit pour se convaincre que la Conférence de Londres n'a guère innové en cette matière. Lorsque la saisie est justifiée, c'est-à-dire lorsque le capitaine du croiseur avait des raisons sérieuses de considérer le navire comme susceptible de capture et de confiscation, la restitution, si la saisie n'est pas validée, est ordonnée sans dommages et intérêts à la charge du capteur. Phillimore dit même que c'est la règle générale. “ En général les capteurs reçoivent leurs frais et dépens, en cas de restitution, s'il y a cause probable de capture. Il n'y a d'exceptions à cette règle que si l'on peut leur reprocher quelque négligence ou abus *(misconduct)*. Il y a un grand nombre de décisions sur ce point et toutes sont conformes à ce principe „ (1). Phillimore ajoute même que, si la destruction des papiers de bord a été le résultat d'une faute du capteur, par exemple s'il a fait feu sous de fausses couleurs, elle ne le fera pas échapper au payement des dommages et dépens et l'on n'a pas considéré comme relevant le capteur de cette responsabilité le fait que l'équipage du navire saisi ne comprendrait pas, d'après sa propre loi, un nombre suffisant de ressortissants

(1) Phillimore, *op. cit.*, t. IV, p. 697.

de sa nationalité. La pratique et la doctrine américaines sont dans le même sens. Halleck dit que, d'après les lois statutaires des Etats-Unis établies par l'acte du 26 juin 1812, s. 6, les Cours des Etats-Unis, appelées à prononcer sur la capture, peuvent et doivent ordonner la restitution en tout ou en partie, si la capture *a été faite* sans juste cause, et que si la capture a été faite *sans cause probable* ou, en d'autres termes, déraisonnablement *(unreasonably)*, elles peuvent allouer des dommages et des dépens à la partie lésée (1). C'est en somme le même principe. La doctrine française est absolument dans le même sens (2).

1301. L'hypothèse où le navire neutre saisi a été volontairement détruit a été examinée plus haut, et les conséquences de cette destruction sont réglées par les articles 51 à 53. Rappelons seulement que le capteur est tenu, dans ce cas, à indemnité, sans même qu'il y ait lieu d'examiner au fond la validité de la capture, dès qu'il ne justifie pas d'une nécessité exceptionnelle " comme elle est prévue à l'article 49 „. Et, par ce mot *indemnité*, expression très générale, il faut évidemment entendre, non seulement le payement de la valeur du navire et de la cargaison, mais les dommages et intérêts supplémentaires. S'il est justifié de la nécessité de la destruction et si la capture est déclarée nulle, le capteur doit, dit l'article 52, indemniser les intéressés en *remplacement de la restitution à laquelle il aurait droit.* D'où il résulte une fois de plus que la restitution s'impose toujours, dès que la capture est déclarée nulle, quand même le commandant pourrait invoquer une circonstance de nature à justifier sa conduite. S'il n'en peut invoquer aucune, l'esprit de la disposition de l'article 63 nous semble imposer au juge l'obligation d'allouer des dommages-intérêts supplémentaires.

1302. Mais l'article 63 ne prévoit aucunement le cas où le navire, saisi et non détruit, périt par accident avant qu'il

(1) Halleck, *op. cit.*, t. II, p. 415.
(2) Hautefeuille, *op. cit.*, t. III, t. XIII, § 3, pp. 341 et suiv.

ne soit parvenu au port où il doit être jugé, avant par conséquent que la question de la validité de la capture ait pu être soumise au tribunal ou à la cour des prises, et aucune autre disposition de la Déclaration de Londres ne vise cette éventualité. Qu'y a-t-il lieu de décider dans ce cas? En Angleterre, les cours de prises ont décidé que, si la saisie était justifiable à l'origine, c'est-à-dire s'il y avait *prima facie* des motifs probables de saisie, il est dû restitution de la valeur du navire et de la cargaison, lorsque la perte du navire est due à une faute du capteur, par exemple s'il n'a pas pris de pilote à bord alors qu'il aurait dû le faire. Cela suppose évidemment que la capture n'ait pas été validée (1). S'il n'y avait pas même cause *probable* de saisie, c'est-à-dire si la saisie n'était pas originairement justifiable il y a lieu d'allouer des dommages intérêts supplémentaires. La pratique et la doctrine américaines sont dans le même sens. " Les propriétaires des choses capturées dit Halleck (2) „ ont droit, si elles ont été perdues par la faute ou par la négligence des capteurs, à des indemnités. La valeur du navire, le prix de la cargaison, les frais qui les grèvent et la prime d'assurances, lorsqu'elle a été payée, sont pris en considération pour fixer le montant du dommage. Si la saisie du navire était justifiée, sans cependant qu'il fût sujet à confiscation, et s'il a péri par la négligence coupable du capteur, on a décrété la restitution de la valeur du navire et du fret. Bien que Halleck ne parle ici que de la valeur du navire, il est évident et il résulte des nombreux précédents cités par lui, qu'il doit en être de même de la cargaison innocente. Si l'article 63 de la Déclaration de Londres ne prévoit pas expressément l'hypothèse de la perte du navire, ses dispositions répondent certainement à l'esprit de cet article.

(1) Phillimore, t. IV, p. 697.
(2) Halleck, *op. cit.*, t. II, p. 416.

CHAPITRE XVI

De la reprise ou recousse des bâtiments neutres.

1303. La Déclaration de Londres ne dit rien de la reprise, aussi appelée *rescousse* ou *recousse*, c'est-à-dire du cas où un belligérant s'empare d'un navire marchand saisi par son adversaire. Hautefeuille critique avec raison ces expressions, en *tant que l'on s'en sert pour le cas où il s'agit d'un navire neutre.* " Justes, lorsqu'il s'agit de la prise d'un navire ennemi et de sa reprise, elles sont complètement inexactes pour désigner la position d'un navire neutre saisi par un belligérant et enlevé des mains du saisissant par un autre belligérant „ (1). Il n'y a pas en effet reprise dans ce dernier cas. Reprendre c'est se remettre en possession de ce que l'on possédait antérieurement et dont on a été dépouillé. Le navire belligérant qui enlève à son adversaire un navire neutre saisi par celui-ci ne *reprend pas,* à proprement parler, ce navire qu'il ne possédait pas. Il le prend. Cette terminologie confuse et erronée semble malheureusement avoir entraîné une confusion de principes, et une généralisation regrettable des règles qui doivent régir les conséquences de deux actes bien différents : le fait par un belligérant de reprendre à son ennemi un navire de sa nation, saisi et capturé par lui, et le fait de lui enlever un navire neutre dont il s'est emparé. Cette confusion se rencontre même dans les meilleurs ouvrages, par exemple dans celui de Bonfils, aussi bien que dans les législations. Il tombe cependant sous le sens que, lorsqu'un belligérant reprend à son adversaire un navire appartenant à un de ses nationaux, la question de savoir ce que devient ce navire et si le propriétaire, son ressortissant, rentre dans ses droits, est une question de législation intérieure. Les dispositions que le belligérant

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. III, ch. III, p 352.

recapteur peut édicter à cet égard peuvent être critiquées au point de vue de la justice et de l'équité, elles ne peuvent blesser en rien le droit international.

1304. C'est le Consulat de la mer qui énonce les premières règles sur les effets de la reprise, en ce qui concerne les droits du propriétaire primitif et il ne distingue nullement entre le cas où il s'agit d'un navire ennemi et celui où le navire repris est neutre. Il dispose que le navire doit être rendu à son propriétaire s'il a été repris avant d'avoir été conduit en lieu sûr (*en loch salvo*), contre payement d'une somme représentant la rémunération de la peine que s'est donnée le recapteur. Si le navire n'a été repris que plus tard il appartient au recapteur. La pratique des nations semble avoir été pendant quelque temps dans ce sens, bien que le Consulat de la mer fût dénué de toute force légale. Grotius l'a sanctionnée de sa haute autorité. S'appuyant sur le principe très contestable et très contesté aujourd'hui : que le droit de la guerre confère la pleine propriété de tous les biens enlevés à l'ennemi, il enseigne que la propriété du navire, comme aussi de la cargaison, doit être considérée comme transférée au capteur, lorsqu'on s'en est rendu maître de telle façon que l'ennemi, auquel elle a été enlevée, n'ait plus espoir sérieux de la recouvrer. Il en conclut que le navire et sa cargaison passent au capteur à partir du moment où ils ont été conduits dans un port de sa nation, ou au milieu de sa flotte, c'est-à-dire en lieu sûr, *infra praesidia*. C'est en somme la doctrine du Consulat de la mer. Il ne distingue pas entre le cas où il s'agit d'un navire ennemi et celui où il s'agit d'un navire neutre. Mais, si le navire a été repris auparavant, il admet le *jus postliminii*, expression empruntée au droit romain par laquelle on exprime le droit du propriétaire primitif de rentrer dans son bien (1).

(1) Ces termes ont été détournés de leur sens primitif, car en droit romain on désignait par là le droit du citoyen Romain fait prisonnier par l'ennemi de recouvrer son status, lorsqu'il recouvrait sa liberté et rentrait dans le territoire romain. Creasy, *op. cit.*, p. 565. — Woolsey, *op. cit.*, p. 248, etc.

1305. A cette règle la législation française en substitua une autre assez différente, connue sous le nom de règle des 24 heures. L'ordonnance française de 1584 attribue la prise au recapteur lorsque, lors de la reprise, elle était restée plus de 24 heures en la possession du capteur. Lueder commet une erreur, quand il dit que la prise devait être depuis au moins 24 heures *dans le port ennemi.* Il suffit, d'après le texte de l'ordonnance, qu'elle soit demeurée *entre les mains des ennemis* jusqu'à l'expiration de 24 heures (1). Cette ordonnance parle au surplus des navires repris sur l'ennemi en général et ne distingue, pas plus que le Consulat de la mer, entre navires de la nation du recapteur et navires neutres. Bien que les parlements de Rouen et de Bordeaux eussent résisté à la règle nouvelle et s'en fussent tenus à celle du Consulat de la mer, l'ordonnance de 1681 maintint le principe établi par celle de 1584, qui fut confirmé ensuite par l'ordonnance de 1779. Il faut toutefois faire une réserve. L'article 8 de l'ordonnance de 1681 ne parle que des navires français recous ou repris, tandis que l'ordonnance de 1779, comme celle de 1584, établit la règle pour toutes reprises ou recousses. Mais l'arrêté du 2 Prairial an XI ne pose de nouveau le principe que pour les navires français ou alliés qui ont été l'objet de la recousse. Il ne dit rien des navires neutres et Massé (2) se demande si ces règles leur sont applicables. Il émet une opinion affirmative sans la motiver. Nous pensons qu'il se trompe et il a été décidé maintes fois par les Conseils des prises en France, que les règles établies par les Ordonnances ne concernent que les navires français et que, quant aux navires dont la neutralité est constatée, il faut recourir aux maximes générales, notamment à celle qu'un navire neutre doit être respecté par tous les peuples. Il n'en résulte certes pas que le navire neutre recous sera toujours restitué à son propriétaire neutre mais que, même après l'expiration des 24 heures depuis la prise de possession

(1) V. Lueder, dans le *Manuel de Holtzendorff*, p. 593, et Massé, *op. cit.*, t. I n° 423, p. 340.
(2) *Op. cit.*, t. I, p. 344.

par le capteur primitif, il devra être restitué, s'il apparaît que, d'après les lois et doctrines internationales *du capteur*, il n'eût pas été déclaré de bonne prise par ses tribunaux (1). Tel était l'état de la législation française jusqu'en 1810, ainsi qu'elle a été exposée et interprétée par le célèbre Portalis dans l'affaire de la Statira, et elle est moins défavorable aux neutres qu'elle n'apparaît dans les exposés de la plupart des auteurs. Cela n'empêche pas que Hautefeuille ait pu dire avec vérité que la législation internationale sur la reprise des *navires neutres* est aujourd'hui dans un chaos presque inextricable (2). Au surplus l'interprétation libérale et équitable adoptée par Portalis et par le Conseil des Prises en l'an XI, quant à la portée de l'ancien droit, ne peut malheureusement être admise aujourd'hui en présence des Instructions françaises de 1870, dont le texte est fort clair. Aux termes de ces Instructions, la reprise d'un navire national entraîne, il est vrai, restitution, sans même qu'il soit rien dû au recapteur. Mais, si le bâtiment repris est neutre, il est considéré comme ennemi dès qu'il est resté plus de 24 heures en la possession de l'ennemi. S'il n'est pas resté plus de 24 heures en la possession de l'ennemi, il doit être relâché purement et simplement (3).

1306. D'après l'Ordonnance autrichienne du 3 mars 1864, article 6, les navires autrichiens pris par l'ennemi et repris ensuite étaient considérés comme de bonne prise et n'étaient point restitués à leurs propriétaires. Mais, aux termes de l'Ordonnance du 3 juillet 1866, ces navires doivent, dans tous les cas, être restitués à leurs propriétaires, sans autre indemnité que la restitution des frais de recousse. Il est probable que, lorsqu'il s'agit de navires neutres, on applique, comme on l'a fait en France, les principes généraux.

Pour ce qui concerne l'Italie, Pasquale Fiore se borne à citer l'article 215 du Code italien de la marine marchande,

(1) De Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, t. II, pp. 120 et suiv.
(2) Hautefeuille, *op. cit.*, t. III, p. 387.
(3) Despagnet, *op. cit.*, n° 676. — Bonfils, *op. cit.*, n° 1418.

lequel applique la règle des 24 heures, lorsque la reprise d'un navire marchand *national* est faite par un corsaire (la Course n'est plus admise en Italie que par représailles) et ordonne la restitution, dans ce cas, moyennant un droit de recousse, tandis qu'elle a lieu sans aucune rétribution lorsque la reprise est faite par un bâtiment de guerre et qu'il s'agit d'un navire *national ou allié*. L'auteur omet de mentionner l'art. 221 qui prescrit la restitution sans aucune rétribution, du navire marchand national *ou étranger nolisé pour compte de l'Etat*. Voici donc une disposition très favorable pour le cas où il s'agit d'un navire national *ou étranger*, c'est-à-dire *ou neutre, nolisé pour le compte de l'Etat*. Mais quel sera, d'après cette loi, le sort des vaisseaux neutres en dehors de ce cas exceptionnel? Il faut bien reconnaître que le Code italien ne s'en explique nullement. M. Kleen, résumant le système italien, dit que les reprises faites par des croiseurs de l'Etat sont restituées sans conditions ni restrictions aucunes " n'importe que les propriétaires soient nationaux alliés ou *neutres* „ et il se fonde sur les articles 219 à 222. C'est évidemment trop général et cela n'est déclaré expressément par l'article 221 que pour les navires nolisés pour compte de l'Etat. En faut-il conclure que les autres navires neutres ne seront pas restitués du tout? Ce serait, à notre avis, excessif, et il nous paraît certain que telle n'a pas été la pensée des auteurs de cette disposition. La seule conséquence qui en résulte, c'est que, comme en France du reste, on décidera du sort de ces navires d'après les Conventions internationales et en tenant compte de la réciprocité, ne résultât-elle que de la coutume qui contient le germe d'une convention tacite. Que s'il n'y avait pas de précédent, la question serait sans doute tranchée, comme en France, d'après les principes généraux, parmi lesquels figure celui du respect de la propriété neutre.

Le règlement russe de 1865 contenait une disposition très rigoureuse en ce qui concerne la recousse des bâtiments neutres : " Si le bâtiment d'un Etat neutre est pris par un ennemi de la Russie, on le considère comme propriété

ennemie et par conséquent comme de bonne prise. „ Il n'était donc plus question, s'agissant d'un navire neutre, au moins d'après le texte de ce règlement, ni de la règle française des 24 heures ni de celle exigeant que la conduite du navire *inter præsidia*, n'eût pas encore été accomplie, pour qu'il pût être restitué à son propriétaire et les droits des neutres étaient ouvertement foulés aux pieds.

Mais le règlement de 1898 a introduit des règles nouvelles et très originales. Nous ne parlerons pas de celles qui concernent la reprise des navires nationaux. Cela ne regarde pas le droit international. Un navire neutre n'est pas restitué, pas plus qu'un navire national du reste. Mais le chargement est restitué indépendamment de toute condition et de toute durée de possession ennemie, sans autre limite que la durée de la guerre elle-même; et, tandis que les nationaux paient, outre les frais : 1/4 ou 1/8 de la valeur de la cargaison, les propriétaires étrangers, c'est-à-dire neutres, ne paient rien, s'ils sont à même de prouver que la cargaison n'était point sujette à confiscation par l'ennemi. (1)

Les ordonnances espagnoles sont basées, dans une certaine mesure, sur la législation française et admettent aussi la règle des 24 heures. Mais les navires neutres sont restitués, comme les navires nationaux, en vertu d'une disposition formelle et les droits de recousse sont même moindres pour eux.

Dans les Pays-Bas, d'après Den Beer Poortugael (2), qui cite de nombreuses ordonnances, *tous* les navires repris doivent être restitués contre payement de droits de recousse variables suivant les circonstances. Kleen, qui donne plus de détails, dit qu'en ce qui concerne les navires nationaux, on a admis la règle des 24 heures élargie. Mais il résulte de ses explications que l'on a admis la restitution même après 48 heures, 96 heures ou un délai plus long, moyennant une majoration des droits de recousse. Quant aux navires neutres ils doivent être restitués en vertu du décret de 1705 et des

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 567 à la note.
(2) *Op. cit.*, p. 599.

décrets postérieurs, selon les conventions et la réciprocité. Le Portugal a admis, d'après lui le même principe quant aux neutres. Le Danemark ne restitue plus les reprises nationales aux termes du décret du 16/2 1864 qui ne s'occupe pas des reprises neutres. Le règlement suédois adopte la règle des 24 heures pour les navires nationaux et ne mentionne pas les navires neutres. En Prusse le règlement actuel de 1865 ne mentionne les reprises qu'en passant, comme n'étant pas de bonne prise et l'on doit remonter à l'Algemeine Landrecht de 1794 qui établit la règle *infra præsidia*, sauf un droit de recousse qui varie, suivant que la reprise a été faite par un corsaire ou par un navire de l'Etat (1). Il ne semble pas s'occuper spécialement des navires neutres.

1307. Aucun pays ne s'est montré plus respectueux de la propriété privée, en matière de reprises, que l'Angleterre. Elle ordonne la restitution du navire repris à l'ennemi, dans tous les cas, qu'ils s'agisse d'un navire national ou d'un navire neutre et à quelque époque que le navire ait été repris, quand même il aurait déjà été condamné par une Cour des prises s'il s'agit d'un navire national, moyennant payement d'une certaine somme constituant la rémunération du service rendu. Elle le fait en vertu du *postliminium* ou *jus postliminii* (2). L'indemnité de sauvetage est fixée en principe au huitième de la valeur du bâtiment, mais la Cour des prises peut l'élever jusqu'au quart, si la reprise a été particulièrement difficile et dangereuse (3). Les navires neutres repris doivent même être restitués purement et simplement, sans indemnité ni rançon, lorsque leur détenteur primitif n'aurait pu aboutir à une condamnation par les cours de prises de l'ennemi. Mais, quand il s'agit d'un navire neutre, il n'y a plus lieu à restitution au propriétaire, si le navire avait déjà été condamné par une Cour des prises. Cette sentence a pour effet, de déplacer la propriété ou la

(1) Kleen, t. II, p. 567.
(2) Hall, *op. cit.*, p. 513.
(3) Dupuis, t. I, p. 365.

nationalité du navire et de lui imprimer le caractère de navire ennemi. L'effet d'une pareille sentence serait anéanti en vertu du *jus postliminii* s'il s'agissait d'un navire national. Il n'en est pas ainsi quand il s'agit d'un navire étranger (1). Le système anglais est assurément le plus libéral et le plus équitable de tous. Certains auteurs français, comme Massé et Hautefeuille, s'en sont étonnés plus que de raison à notre avis. Ils ne pouvaient sans doute pardonner à l'Angleterre son opposition opiniâtre à l'exemption de la visite pour les navires sous convoi. Mais nous avons eu l'occasion de constater que, sur d'autres points, par exemple en ce qui concerne la *destruction* des navires marchands neutres, l'Angleterre s'est toujours constituée le défenseur énergique des droits des neutres et, si, elle est restée attachée au principe de la saisie et de la confiscation de la propriété privée ennemie dans la guerre maritime, c'est elle, d'autre part, qui a pris en 1907 l'initiative d'une proposition formelle tendant à la suppression de la notion de la contrebande de guerre, innovation qui serait précieuse pour les neutres. Elle s'est heurtée contre l'opposition de certains grands Etats : la Russie, l'Allemagne, la France... et le petit Monténégro.

Les Etats-Unis d'Amérique n'ont pas adopté un système aussi généreux que l'Angleterre, bien qu'ils s'en soient rapprochés. Les navires neutres recous doivent être restitués aussi bien que les navires nationaux, pourvu qu'ils n'aient pas été condamnés par une Cour des prises avant la recousse, mais dans les conditions résultant des conventions internationales ou des usages suivis par le pays dont dépend le navire. Et, s'il n'apparaît pas de conventions ou d'usages suivis par ce pays, le navire sera restitué contre payement de l'indemnité de sauvetage, des frais et dépens qui seront alloués par la Cour. Ni les Etats-Unis ni l'Angleterre n'admettent cependant la restitution lorsque le navire repris a été converti en navire de guerre ou employé à des actes d'hostilité par le capteur. Mais il n'y a pas de trace dans le

(1) Dupuis, *op. cit.*, t. I, p. 397. — Phillimore, *op. cit.*, t. IV, p. 633.

système américain, pas plus du reste que dans la législation anglaise actuelle, de la règlé des 24 heures ni de la règle de la mise en lieu sûr *infra præsidia*.

1308. Il résulte de cet exposé un peu long que les législations particulières admettent la restitution des navires nationaux recous, sous certaines conditions qui malheureusement présentent une très grande diversité. D'après quelques-uns il faut que la recousse ait eu lieu dans les 24 heures, d'après d'autres avant que le navire ait été conduit par le capteur *inter praesidia*, d'après d'autres encore, comme la loi hollandaise, que la recousse ait eu lieu avant 48 heures, ou au moins avant 96 heures écoulées depuis la capture, d'après d'autres avant que le navire repris ait été condamné par un tribunal des prises (Etats-Unis), d'après d'autres à toute époque (Angleterre). Quant aux navires neutres ils seront restitués en général, d'après le système adopté en Angleterre pourvu que la recapture ait eu lieu avant tout jugement de condamnation. Mais d'après beaucoup de législations, sauf la législation autrichienne leur sort est assez incertain, et il semble, (c'est le cas, nous paraît-il, en France, en Italie, en Espagne, etc.) qu'on ait laissé le soin de trancher la question aux conventions internationales spéciales, sauf à recourir en leur absence aux principes généraux du droit. Mêmes divergences énormes quant au montant du droit de sauvetage (salvage), c'est-à-dire de la rémunération due au capteur en cas de restitution.

1309. Il existe un certain nombre de traités sur les effets de la reprise ou de la rescousse, en ce qui concerne les navires neutres; il y en a même beaucoup plus que ne le dit Calvo, qui affirme qu'il y en a tout au plus six : ceux de la France avec les Pays-Bas de 1781, de la France avec l'Angleterre de 1786, de l'Espagne avec les Pays-Bas de 1676, de l'Angleterre avec les Pays-Bas de 1687, de l'Espagne avec l'Autriche de 1725, et de l'Espagne avec la Porte Ottomane de 1782 (1). Calvo affirme en outre que ces traités ont servi

(1) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 3212.

de guide au Conseil des Prises français dans la fameuse affaire de la Statira à l'occasion de laquelle Portalis a pris des conclusions remarquables en faveur du navire neutre, et c'est encore une erreur. Hautefeuille mentionne en dehors de ces traités : celui de l'Espagne avec l'Angleterre, de 1814, celui de l'Espagne avec les Etats-Unis de 1781, celui du Danemark avec la République de Gênes, de 1789, celui des Etats-Unis avec la Suède, de 1783, et Kleen y ajoute les traités de l'Angleterre avec les Pays-Bas, de 1748 et des Etats-Unis avec la Prusse. Sauf le traité de 1748 qui exclut toute restitution, la plupart de ces conventions internationales adoptent pour les navires neutres des règles analogues à celles établies par la législation de l'une ou de l'autre des parties contractantes pour le cas de reprise de ses propres navires, des navires nationaux ; c'est le cas pour les conventions conclues par la France. Mais il y a au moins trois de ces traités, ceux des Etats-Unis avec l'Espagne, des Etats-Unis avec la Suède, et du Danemark avec la République de Gênes qui font aux neutres une situation beaucoup plus favorable, à tel point que de Martens a pu s'écrier : “ Plût au ciel que cette saine philosophie fût celle de toutes les lois et de tous les traités „ (1). Ces traités stipulent en effet que tout navire neutre saisi par un belligérant et repris en mer par l'ennemi du saisissant sera remis en liberté immédiate et laissé maître de continuer son voyage, *sous quelque prétexte que ce soit que la saisie ait été pratiquée, et sans qu'il y ait lieu d'accorder aucune rétribution au navire repreneur.* „

Il est inutile d'analyser de plus près toutes ces conventions et cette œuvre serait fastidieuse outre qu'elle serait interminable. Conventions *spéciales*, elles ne peuvent constituer, à ce titre et à raison de leurs extrêmes divergences, la base d'un principe de droit international général que l'on puisse considérer comme accepté en droit positif, si ce n'est que toutes, sauf une exception, consacrent l'obligation de resti-

(1) G. de Martens, *Essai sur les armateurs*, ch. III, § 69. — Dans le même sens : Heffter, *op. cit.*, § 192. — L. Jouffroy, *Droit maritime*, p. 313. — Linguet (cité par Heffter, *loc. cit.*).

tuer le navire neutre repris, pourvu qu'il ait été repris dans un certain délai, déterminé d'une manière très variable ou même sans limitation de délai, et que toutes, sauf de très rares exceptions, imposent au propriétaire l'obligation de payer au recapteur un droit de recousse qui varie dans une mesure considérable, et qui souvent, comme dans les traités français, est beaucoup plus élevé lorsqu'il s'agit d'une reprise effectuée par un corsaire que lorsqu'il s'agit d'une reprise faite par un bâtiment de guerre de l'Etat. Ceci s'explique du reste par la nécessité d'encourager les armements en course entrepris par des particuliers à leurs risques et périls.

1310. Les usages étant si divers, quelle est maintenant la doctrine au sujet de la question qui nous occupe? Il est certain que les anciens auteurs, Grotius par exemple et ses successeurs, n'ont pas distingué entre les reprises de navires ennemis et celles de navires neutres (1). Il ne faut pas s'en étonner; car, à l'époque où écrivait Grotius, les droits de la neutralité étaient absolument méconnus et la science était restée dans l'enfance, en ce qui concerne cette question si importante. Puffendorf, Bynkershoeck, tous les auteurs pour ainsi dire, jusqu'à Vattel inclusivement, ont appliqué à tous les effets de la capture et par conséquent de la recapture le principe ancien du droit de conquête ou plutôt du droit d'appropriation de tout ce qui appartient à des ennemis. Dès que l'acquisition par voie de saisie d'un navire ennemi et de sa cargaison pouvait être considérée comme consommée par le fait que le navire avait été conduit en lieu sûr, ou par le fait qu'il était resté pendant quelque temps, pendant vingt-quatre heures par exemple, en la possession du capteur, le navire neutre n'était plus considéré comme neutre, mais comme ennemi. Ce délai était du reste considéré comme nécessaire même pour que le navire ennemi fût considéré comme devenu la propriété du capteur. La conséquence en était fort simple : c'est que la propriété du navire repris, qu'il fût neutre ou ennemi à l'origine, étant considérée comme

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 556.

transmise au capteur ennemi à partir de l'expiration du délai, devait être tenue pour propriété ennemie. Le droit du propriétaire primitif étant éteint, il n'y avait plus lieu à restitution.

Mais, l'ordonnance de 1681 ne parlant que des navires nationaux repris sur l'ennemi, le célèbre commentateur de cette ordonnance, Valin, examine ce qu'il faut penser des navires neutres et du silence de l'ordonnance, en ce qui les concerne ; il conclut qu'ils ne doivent pas être restitués du tout, le délai de 24 heures ne fût-il pas expiré, pourvu seulement que la saisie fût légitime, c'est-à-dire pourvu qu'elle eût été faite à raison d'une violation des lois de la guerre par le navire saisi, vis-à-vis du belligérant capteur originaire. Dans la fameuse affaire de la Statira, Portalis et le Conseil des Prises avaient déduit de ce silence une conclusion toute différente et à notre avis plus juste, c'est qu'il fallait, en ce qui touche les navires neutres, appliquer les principes généraux. Valin n'admet la restitution que lorsque le navire neutre repris n'avait pas été saisi légitimement, c'est-à-dire pour une violation des lois de la guerre, pour tentative de contrebande par exemple, en faveur du belligérant repreneur lui-même (1). Azuni (2) adopte à peu près l'opinion de Valin. Massé (3) distingue très bien la reprise des navires neutres de celle des navires ennemis. Mais, au point de vue du droit positif actuel, il admet en somme à peu près le système de Valin. Si la reprise n'a lieu qu'après les 24 heures, le navire neutre repris devient la propriété du second capteur. S'il a été repris avant, il doit être restitué, mais à la condition que la première saisie ait été faite indûment par le belligérant ennemi. Ce n'est qu'au point de vue de la théorie qu'il se prononce résolument pour la restitution au propriétaire primitif, à quelque époque que la reprise ait eu lieu et aussi longtemps que dure la guerre, et, tout en invoquant ici le droit anglais, il oublie de distinguer, comme le fait le droit

(1) Valère, *Traité des prises*, ch. VI, sect. I, §§ 4 et suiv.
(2) *Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. IV, art. 5.
(3) *Op. cit.*, t. I, n° 429.

anglais, entre la reprise d'un navire anglais et la reprise d'un navire neutre (1). Dans son remarquable *Essai sur les armateurs et les prises*, G. F. de Martens commence par établir nettement la distinction fondamentale, en théorie, entre les reprises ennemies et les reprises neutres. " Si la reprise appartenait à ses propres sujets „, c'est-à-dire aux sujets de l'Etat au nom duquel la reprise se fait " nul doute que la question ne doive se décider d'après les lois du pays; l'armateur, fût-il même étranger, doit, quant à ces expéditions, respecter les lois du souverain, duquel il tient sa commission ou ses lettres de marque. Mais, lorsque les réclamants sont étrangers, ceux-ci n'étant pas tenus aux lois du pays, on ne peut décider contre eux que d'après les traités, les usages, ou, à défaut de ceux-ci, d'après les maximes du droit des gens universel „ (2). Il n'y a rien à reprendre à cette observation et l'on ne saurait dire plus clairement que les effets de la reprise d'un navire national dépendent des lois intérieures et non du droit international. Les législations nationales peuvent les régler avec plus ou moins d'équité, mais cela n'intéresse pas les obligations entre Etats. Il en est tout autrement quand il s'agit de la reprise d'un navire neutre. Mais, si la question de savoir à quelles conditions le navire repris doit être restitué à son propriétaire se rattache au droit intérieur lorsqu'il s'agit d'un navire national, au droit international quand il s'agit d'un navire neutre, l'auteur voit très bien que, pour trancher cette question au point de vue de l'équité, quand il s'agit d'un navire national, comme au point de vue du droit international, il faut toujours examiner si le premier capteur a acquis la propriété absolue et inconditionnelle du navire capturé et à partir de quel moment. Il examine donc longuement la question de savoir à quel moment la propriété d'un navire enlevé à l'ennemi doit être considérée comme définitivement transmise au capteur en vertu du vieux principe *quod occupatio bellica est modus acquirendi dominium*. Or, il n'admet pas

(1) Massé, *op. cit.*, n° 424.
(2) de Martens, *Essai sur les armateurs*, édit. de 1795, p. 116.

que le capteur en acquière la propriété pleine et définitive par le seul fait brutal de la capture, ce que ni Grotius lui-même, ni ses successeurs n'ont jamais admis, ni lorsque le navire capturé a été conduit en lieu sûr, *interpraesidia* conformément à la doctrine de Grotius et de ses successeurs Puffendorff, Loccenius, Bynkershoeck, etc... (1), ni la règle des 24 heures qu'il considère comme arbitraire, ni même quand la prise a été définitivement condamnée et adjugée avant la reprise. Et sa conclusion est : “ *que toute reprise faite* à une époque quelconque de la guerre, soit que la prise ait été légitime, soit qu'elle ait été illégitime, soit que la reprise se fasse par le souverain, soit qu'elle se fasse par un armateur, doit être restituée à l'ancien propriétaire *quelconque*, moyennant une juste rétribution des frais et dommages du repreneur *quelconque*, à moins que l'illégitimité de la reprise ne prive le repreneur du droit de demander une indemnisation „. Le principe est donc, d'après lui, le même pour le navire neutre repris, que pour le navire national repris. Seulement, pour le premier ce sera un principe de droit international, pour le second une simple règle d'équité, dont le législateur national pourra s'écarter, dans la plénitude de sa souveraineté, sans nulle lésion du droit international qui, lui, reste dominé par les règles de la raison et de la justice, en l'absence de conventions internationales dérogatoires, et auquel les législations nationales ne devraient jamais porter atteinte. Mais de Martens ne se fait aucune illusion sur la possibilité de faire accepter ces principes dans un avenir prochain par les Etats, et, pour déterminer le sort du navire repris d'après les règles existantes, il se livre à des distinctions multiples d'une complication très grande dans lesquelles nous ne le suivrons pas.

Hautefeuille, qui n'épargne pas les critiques à Martens, établit une distinction plus nette entre les navires nationaux et les navires neutres repris. Il n'admet, pour ces derniers,

(1) Il fait remarquer que Puffendorff lui-même convient qu'on ne jouit d'une propriété entière et bien assurée des choses prises à la guerre que quand l'ennemi qui en a été dépouillé renonce par un traité de paix à toutes ses prétentions.

le déplacement de la propriété que par l'effet de la condamnation et si celle-ci est intervenue avant la reprise. Mais il distingue nettement entre le cas où la capture eût été justifiée et celui où elle ne l'eût pas été d'après les règles admises par l'Etat capteur primitif ou par l'Etat repreneur. L'Etat repreneur ne peut se constituer juge de la validité de la capture primitive. Le navire neutre qu'il reprend n'a pas cessé d'être un navire neutre, tant que sa confiscation n'a pas été prononcée. Sa restitution au propriétaire primitif s'impose. Au contraire, le bâtiment neutre, condamné même injustement " est la propriété du belligérant; s'il est pris par l'ennemi de ce dernier, c'est une prise directe et non une reprise „. Tels sont, pour Hautefeuille, les principes de ce qu'il appelle la loi primitive, c'est-à-dire en somme du droit naturel entre les nations. (1)

En dehors des auteurs anglais et américains qui se sont attachés principalement à exposer et à justifier la pratique de leurs pays respectifs, il ne semble pas que, depuis Hautefeuille, la question de la restitution des navires neutres repris ait encore fait l'objet de discussions approfondies, au point de vue du droit des gens théorique. Bonfils et Despagnet par exemple discutent brièvement la question d'une manière générale, aussi bien en ce qui concerne les navires nationaux qu'en ce qui concerne les navires neutres et Despagnet blâme vertement la règle des 24 heures, ainsi que l'obligation de payer un droit de recousse pour les uns comme pour les autres (2). Il ne note pas que la question du droit des propriétaires neutres est seule du domaine du droit international. Bluntschli l'a parfaitement compris, au contraire. Il ne dit mot des propriétaires nationaux et s'exprime simplement dans les termes suivants : " Avant la condamnation, la prise peut être enlevée au capteur. Le capteur doit cependant respecter, dans ce cas, la propriété neutre. „ Il ne dit pas qu'il doive respecter la propriété nationale, évidemment par la raison que cela n'intéresse pas le

(1) Hautefeuille; *op. cit.*, t. III, p. 359.
(2) Despagnet, *op. cit.*, n° 676.

droit international mais le droit intérieur, les rapports de l'Etat capteur avec ses sujets. Quant à la première partie de la proposition, son texte a son doute dépassé la pensée de l'auteur. La prise peut toujours être enlevée au capteur; mais, après la condamnation, cet enlèvement n'est plus une reprise proprement dite. C'est une prise ordinaire, la propriété du navire capturé étant considérée comme acquise définitivement au capteur par le fait de l'adjudication (1). Von Liszt enseigne d'une manière générale, sans indiquer du reste à l'appui de son opinion, ni un texte, ni un argument : que, si, avant une décision passée en force de chose jugée du tribunal des prises, le navire saisi a été enlevé au croiseur capteur (reprise, recousse) le navire et sa cargaison restent au propriétaire primitif (2). Le règlement de l'Institut de droit international, sur les prises maritimes, contient les dispositions très générales qui suivent : § 121. “ Le repreneur sera tenu de restituer la reprise au propriétaire légitime primitif *sauf le cas où celui-ci l'aurait fait servir à un but interdit par le règlement international.* — § 122. Il ne sera accordé de prime pour les recaptures que dans le cas où le navire et la cargaison seront adjugés au propriétaire primitif, lequel ne restituera que les dépenses occasionnées par la reprise et vérifiées par le tribunal national des prises maritimes. „

Ces dispositions ne distinguent pas entre les navires nationaux repris et les navires neutres repris. Peut-être y a-t-il lieu d'adopter, pour les premiers, les mêmes règles que pour les seconds, mais ce ne sera pas, dans le premier cas, une règle de droit international et il n'y avait pas lieu de s'en occuper dans un règlement international. Nous nous bornerons à examiner leur fondement en ce qui concerne les navires neutres. Avant toutefois de le faire, il convient de préciser leur portée. Il est certain que, dans la pensée de l'Institut, tout au moins dans celle du savant rapporteur

(1) Bluntschli, *op. cit.*, n° 860.

(2) von Liszt, *op. cit.*, 5e éd., p. 363 — V. dans le même sens : Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 357, et von Ullmann, *op. cit.*, p. 514. — Perels, *Das internationale offentliches Seerecht der Gegenwart*, p. 193.

M. de Bulmerincq, la prise doit être restituée à son propriétaire, quel que soit le temps pendant lequel elle est restée au pouvoir de l'ennemi. Cela résulte d'abord du fait seul que le § 121 n'établit point de limite de temps, ensuite de sa comparaison avec le § 119. En somme le principe proposé par l'Institut de droit international se rapproche beaucoup de celui proposé en théorie par G.-F. de Martens que nous avons exposé plus haut. Mais la règle est subordonnée à une restriction : " sauf le cas où celui-ci (le propriétaire primitif) l'aurait fait servir à un but interdit par le règlement international „. Le texte du projet soumis à l'Institut portait : " Sauf le cas où celle-ci (la reprise ou plutôt la *chose* reprise) a servi de moyen à un but interdit par le règlement international. „ Et de Bulmerincq en commentant sa proposition disait : " Il résulte de là qu'on ne restituera pas une reprise à son propriétaire primitif si l'objet était de la contrebande de guerre *destinée à l'ennemi*, ou si le navire repris se livre à un transport prohibé entraînant la prise du navire où à une participation aux hostilités ou s'il a violé un blocus. „ Ces explications ne sont pas très claires, mais un peu de réflexion suffit pour se rendre compte de l'esprit de la disposition qu'indiquent du reste déjà les mots : *contrebande de guerre destinée à l'ennemi*. Le propriétaire ne pourra être déchu de ses droits, que si les actes dont il s'agit ont été commis par lui au préjudice du belligérant recapteur. Comment celui-ci pourrait-il lui faire un grief d'un acte irrégulier sans doute, mais par lequel, à ses risques et périls, le propriétaire du navire repris lui aurait rendu service. Un doute peut cependant s'élever à raison des observations faites par M. Brocher de la Fléchère à l'appui d'un amendement qu'il a proposé, qui a été adopté du reste et qui méritait de l'être : " On ne peut évidemment pas dire „ a-t-il observé, que la reprise ne doit pas être restituée à son propriétaire, si l'ennemi l'a fait servir à un but interdit. On n'a voulu punir le propriétaire *que si lui-même se trouvait en faute*. Dès lors il faut plutôt mettre ceci : " *sauf le cas où celui-ci l'aurait fait servir* à un but interdit par le règlement

international „. Mais nous croyons devoir cependant maintenir notre interprétation, à raison des mots : contrebande destinée à l'ennemi, et aussi parce que l'on semble viser ici des actes postérieurs à la main mise de l'ennemi sur le navire capturé.

1311. Les propositions de l'Institut nous paraissent dignes d'être approuvées en doctrine pour ce qui concerne les navires neutres, les seuls dont nous ayions à nous occuper. Que le navire neutre saisi soit considéré comme acquis en propriété au capteur à partir du moment de la saisie, ou à partir du moment où il a été conduit en lieu sûr, *inter praesidia*, ou dès qu'il s'est écoulé plus de vingt-quatre heures depuis la saisie, ou seulement à partir du jugement d'adjudication, il nous paraît qu'il y a quelque chose d'odieux à ce que ce navire, même s'il s'est exposé à une condamnation par les tribunaux de prise d'un belligérant, ne soit pas restitué à son propriétaire, en cas de reprise, par le belligérant recapteur auquel il a rendu service, sur sa demande et sur ses offres, peut-être sur ses sollicitations. Subordonner la restitution à la condition que la capture ait été illégitime est une injustice. S'il est condamné ou s'il est exposé à une condamnation, c'est précisément parce que son propriétaire a rendu service au recapteur. Objectera-t-on qu'il est devenu, au moins après le jugement d'adjudication, la propriété du capteur? Sans doute, mais ce droit de propriété du capteur n'a pas empêché le recapteur de s'emparer du navire. C'est donc un droit essentiellement fragile et provisoire et l'effet de la capture, avec la transmission de propriété, se trouve ainsi anéanti. Pourquoi ce droit empêcherait-il le recapteur de restituer le navire à son propriétaire qui; *vis-à-vis de lui,* n'a commis aucune faute? Telle est aussi l'opinion de Heffter qui, après avoir nettement établi que la question des effets de la reprise d'un navire national est étrangère au droit international, approuve la thèse de Martens, thèse que ce dernier a exposée un peu timidement, dit-il, parce qu'il avait contre lui le courant, et s'exprime ainsi : “ Le droit de la

guerre ne donne absolument aucun droit de propriété au belligérant sur les navires pris, qu'ils appartiennent à un ennemi ou à un neutre. Le droit du propriétaire originaire demeure donc en pleine vigueur, vis-à-vis d'un et chacun, pendant la guerre et une reprise même ne peut le lui enlever. Elle ne peut engendrer pour lui que l'obligation d'indemniser et de rémunérer celui qui a effectué la reprise. C'est seulement à partir de la conclusion du traité de paix que toute reprise est exclue entre les belligérants et leurs alliés quant aux navires et aux cargaisons enlevés par l'un à l'autre; des Puissances neutres et même de simples Puissances auxiliaires auxquelles ont été enlevés des navires non engagés dans les hostilités conservent même plus tard encore le droit d'en réclamer la restitution, là où ils peuvent les trouver. „ Sauf en ce qui touche l'espèce d'assimilation établie entre les Puissances neutres et les Puissances auxiliaires (Hifsmächte), ces dernières devant être assimilées en droit moderne à des alliés, ces principes nous semblent conformes à la saine raison et à la justice (1). “ Devant cette vérité si simple „, dit Heffter, „ toutes les controverses s'évanouissent comme les ombres de la nuit devant le soleil. „ En somme, la thèse de Heffter est absolument conforme au § 121 du Règlement de l'Institut de droit international (2).

1312. Mais, dans l'état actuel du droit international, que peuvent faire les tribunaux de prises nationaux ? Ils ne pourront évidemment que se conformer aux traités conclus par leur nation, et à défaut de traités à leurs législations nationales. C'est aux Etats qu'il appartiendra de formuler, en ce qui concerne les navires neutres repris, des règles conformes aux vrais principes et au respect des droits des neutres. C'est seulement dans le cas où la question n'aura été résolue ni par les traités, ni par la législation intérieure,

(1) Heffter, *op. cit.*, § 192 et aussi Jouffroy et Longuet citées par lui.

(2) Il est à observer toutefois que Nys qui approuve cet article (*op. cit.*, t. III, p. 709) l'interprète comme ne s'appliquant qu'au cas où la prise du capteur primitif n'a pas encore été adjugée. Nous ne pensons pas que cette interprétation soit exacte.

que les tribunaux de prises pourront et devront recourir aux principes enseignés par la doctrine.

1313. Si les Etats sont loin d'être d'accord sur les effets de la reprise, quand la capture a été faite régulièrement par les navires de guerre (ou les navires armés en course du belligérant ennemi, dans les cas où les armements en course sont encore licites), l'accord s'est fait depuis longtemps sur ses effets, lorsque la reprise est faite sur *un pirate*. Il arrivera sans doute rarement à notre époque qu'un navire marchand soit capturé par un pirate, mais cela n'est nullement impossible dans certaines mers, par exemple la mer des Indes ou la mer de Chine. Tout le monde admet aujourd'hui que la restitution du navire au propriétaire s'impose alors, bien qu'on ne l'ait pas toujours admis (1). Le pirate n'a jamais pu acquérir ni un droit de propriété, même provisoire, ni un droit de possession légale sur le navire. L'acte qu'il a commis est un simple vol, un acte de brigandage. La restitution de la chose volée à son propriétaire est prescrite, et il en est de la cargaison comme du navire. Il est juste cependant que celui-ci supporte les frais de la reprise et nous ne voyons même aucun obstacle à ce qu'il soit obligé de payer une certaine somme au recapteur. C'est le prix du service rendu. La loi française (art. 36 de l'arrêté du 2 Prairial an IX) n'ordonne cependant que la restitution des navires *français et alliés* repris sur des pirates, et elle exige 1° que la réclamation soit faite dans l'an et jour, 2° que le propriétaire paie le tiers de la valeur du navire et de la marchandise pour droit de recousse. Hautefeuille pense que par les *alliés* il faut entendre ici toutes les nations qui sont en paix avec la France, c'est-à-dire non seulement les alliés proprement dits mais même les neutres. Bien que Massé soit du même avis et que Valin ait interprété le mot alliés de la même manière dans l'Ordonnance de 1681, nous croyons que rien ne justifie cette opinion. Loin de nous d'en conclure cependant que les navires *neutres* repris sur des pirates ne doivent pas être

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. III, p. 389.

restitués. Tout au contraire, on appliquera les principes généraux qui exigent le respect du droit des neutres, sous la réserve peut-être de la réciprocité. Sous cette réserve, le navire neutre sera restitué, sans que l'Etat recapteur puisse subordonner cette restitution à la double condition que le propriétaire réclame dans un an et jour, et qu'il paie le tiers de la valeur du navire à titre de droit de recousse. La plupart des traités qui prévoient cette éventualité ordonnent également la restitution des navires pris sur des pirates sous la simple obligation de payer un droit de recousse. Quelques-uns stipulent la restitution pure et simple, sans droit de recousse. Il n'y a aucun doute sur l'obligation de restituer en principe, et c'est à Grotius qu'appartient l'honneur de l'avoir fait prévaloir à l'encontre des anciens usages. Il a été adopté par ses successeurs et est universellement admis. Grotius l'appuyait du reste sur un texte du droit romain : “ Ea quae piratae nobis eripuerunt, non opus habent postliminii; quia jus gentium illis non concedit ut jus dominii mutare possint. „ Tous les auteurs sont d'accord. Il n'y a de divergences qu'en ce qui concerne l'obligation du droit de recousse et Wheaton nous dit que, d'après les anciens usages de la Hollande et de la République de Venise, la restitution devait se faire sans déduction, tout en ajoutant qu'en Angleterre on suit la même règle qu'en France, mais que les législations intérieures peuvent statuer différemment sur ce point (1). C'est exact, en droit positif, puisqu'il n'existe pas de règles coutumières uniformes sur la question du droit de recousse dans ce cas. Mais, s'agissant des droits des neutres, il est impossible de reconnaître aux Etats la faculté de trancher la question, même en ce qui concerne le droit de recousse, suivant leur caprice.

1314. Les auteurs qui se sont spécialement occupés de la reprise envisagent aussi l'hypothèse de la reprise d'un navire abandonné par le capteur. Tel Hautefeuille qui examine la question avec le plus de minutie. En théorie, nous

(1) Wheaton, *op. cit.*, éd. Beach Lawrence, pp. 644 et suiv.

partageons l'opinion de Kleen : qu'il ne s'agit pas en cas pareil d'une reprise à proprement parler, quelle que soit du reste la cause de l'abandon, que ce soit la détresse, la tempête, l'impossibilité d'amener le navire à raison de l'extrême éloignement d'un port national ou allié, ou même l'approche de l'adversaire avec lequel il craint d'engager la lutte. Dans ce cas il n'y a pas reprise, d'après Kleen, il y a sauvetage (1). " La reprise est „, dit-il, " un fait actif et belliqueux, le sauvetage est un fait passif et pacifique. „ Les mots *fait actif, fait passif,* ne sont sans doute pas bien choisis. Mais l'auteur explique sa pensée, en ajoutant que par la reprise un objet est *saisi* sur l'ennemi, tandis que par le fait de ramener un navire abandonné, un objet poursuivi est soustrait à la poursuite, ou pour parler plus exactement au danger de la poursuite. On pourrait croire cependant que ce cas aurait été considéré comme un cas de reprise par l'Ordonnance française de 1681, car il a été réglé par le titre IX, livre III intitulé : *Des Prises.* Mais l'article 9 de ce titre porte : " Si le navire, *sans être recous,* est abandonné par les ennemis, ou si, par tempête ou autre cas fortuit, il revient en la possession de nos sujets, avant qu'il ait été conduit dans un port ennemi, il sera rendu au propriétaire qui le réclamera dans l'an et jour, quoiqu'il ait été pendant plus de vingt-quatre heures, entre les mains des ennemis. „ Hautefeuille, après Azuni, a parfaitement démontré l'erreur commise ici par Valin et après lui par Massé qui ont cru que le tiers de la valeur du navire et de sa cargaison devait revenir dans ce cas au sauveteur, en vertu du livre IV de la même Ordonnance. Mais Pothier a fait, au sujet de cette disposition, une autre observation (2). Il pense que les mots *avant qu'il ait été conduit dans aucun port ennemi* doivent être interprétés " non pas *restrictivè,* mais *enuntiativè,* comme ne restreignant pas le droit de restitution au cas en question, lequel ne serait mentionné que comme un exemple de ce qui arrive d'ordinaire " parce que c'est le cas ordinaire auquel un vaisseau

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 587.
(2) Pothier, *De la propriété,* n° 99 et Wheaton qui le cite p. 661.

échappe à l'ennemi qui l'a pris, ne pouvant plus guère lui échapper lorsqu'il l'a conduit dans ses ports. „ On ne peut se dissimuler que cette interprétation force un peu le texte, et, bien qu'elle soit celle admise admise par Emerigon dans son *Traité des Assurances,* il est difficile de comprendre, quand on se place au point de vue du droit et de l'équité, que l'Ordonnance ait anéanti tout simplement les droits du propriétaire à raison du seul fait que le navire aurait été conduit temporairement dans un port ennemi, lorsqu'il a été plus tard abandonné par le capteur. La question ne présente au surplus que peu d'intérêt pratique parce que l'hypothèse est des plus invraisemblable.

Hautefeuille affirme que “ les nations maritimes sont unanimes pour déclarer que le navire neutre, saisi par un belligérant, abandonné à la mer par le saisissant et trouvé par un croiseur de l'autre Puissance, doit être restitué à son propriétaire, à la charge seulement par ce dernier de payer les frais faits pour le prendre et l'amener en lieu de sûreté „. La vérité est que peu de législations prévoient en termes exprès cette hypothèse, et il ne cite, en dehors des lois françaises, de l'ordonnance de 1681 confirmée par le décret du 2 Prairial an XI, que l'ordonnance espagnole du 21 août 1702. Wheaton se borne à mentionner la loi française et son interprétation. Mais il y a lieu de croire qu'en Angleterre, comme en Amérique, s'agissant de la reprise d'un navire neutre capturé par l'ennemi et ensuite repris, on restitue sous la simple condition de réciprocité, le principe de la réciprocité ayant été admis comme une règle fondamentale s'agissant des navires neutres en général, et préconisé à diverses reprises par les Cours de prises anglaises et américaines et par leurs plus célèbres juges, lord Stowell et sir Walter Scott entre autres.

1315. Il se peut qu'un navire neutre saisi par l'un des belligérants soit repris par son équipage et quelques auteurs examinent cette hypothèse, mais ils se placent à un point de vue plus général et discutent la question sans distinguer

entre le cas où le navire repris par son équipage est un navire belligérant et celui où il est neutre. S'il s'agit d'un navire de l'une des nations belligérantes, le sort du navire et les obligations éventuelles du propriétaire n'intéressent en rien le droit international. En fait, lors des guerres maritimes du Premier Empire français, il est arrivé plus d'une fois que les équipages de navires anglais ou français saisis, en reprirent possession par la force et ces actes n'ont jamais été réputés illégaux. N'admet-on pas que les navires de commerce ennemis ont le droit de se défendre? La loi nationale du navire doit seule déterminer évidemment quelles en sont les conséquences quant aux droits et obligations du propriétaire. Lorsqu'au contraire le navire saisi et repris par son équipage est un navire *neutre*, il y a lieu de se demander d'abord si cette reprise est conforme au droit international, et en général les auteurs assez rares qui se sont occupés de la reprise du navire saisi par son propre équipage ne se le demandent pas. Nous estimons qu'en général, la reprise violente d'un navire *neutre* par son propre équipage ne se justifie pas en droit international. Si ce navire n'a commis aucune violation de la neutralité, il doit s'attendre à ce que les tribunaux de prises du belligérant qui l'a saisi ordonnent de le relaxer. Un navire neutre n'a pas le droit de résister à la visite, ni à la saisie le cas échéant, à moins qu'elles ne soient manifestement illégitimes, qu'elles n'aient eu lieu par exemple dans des eaux neutres. Il n'en est pas du navire neutre comme du navire marchand *ennemi* lequel a, d'après la doctrine, le droit de résister, à ses risques et périls bien entendu. Il ne pourrait justifier sa résistance par l'allégation même établie à suffisance de preuve qu'il ne transporterait aucun objet de contrebande. C'est aux tribunaux de prise qu'il appartient d'en apprécier le fondement. Fiore suppose cependant que le capteur ait conduit accidentellement ou volontairement sa prise neutre dans un port du pays de celle-ci, ce qui ne lui serait plus permis d'ailleurs sous le régime de la Déclaration de Londres, et que les autorités du port la reprennent. Il s'agirait, d'après lui, dans ce cas, d'une

espèce de mesure administrative effectuée non par l'équipage même, mais par les pouvoirs publics du pays dont relève le navire. Fiore décide avec Heffter que, si ce navire est ensuite jugé de bonne prise par les tribunaux de prises compétents, le Gouvernement du pays neutre dont il relève devrait s'incliner (1). Pareille reprise n'aurait donc été dans ce cas que l'exercice d'une espèce de droit de rétention ou de détention provisoire. Kleen (2) ne s'exprime pas avec autant de netteté bien qu'il semble se rallier à l'opinion de ces deux auteurs en se fondant sur ce qu'une reprise semblable n'est pas effectuée " en pleine mer et à force armée, ainsi que le droit de la guerre ne le comporte qu'entre belligérants mais simplement par voie administrative et dans les limites du territoire ". Un tel acte n'est pour lui qu'un acte de souveraineté. Et il en tire cette conclusion peut-être excessive que " chaque neutre soit Gouvernement, soit particulier (navire, équipage, etc...) peut naturellement reprendre sa propriété enlevée arbitrairement et sans aucune raison justifiable par un croiseur belligérant ". Ceci semble impliquer tout autre chose qu'une reprise du navire neutre par les autorités du port neutre aux fins d'une simple rétention ou détention, notamment le droit pour elle d'apprécier la légitimité de la prise et de se substituer au tribunal des prises à cet effet. Malgré toutes nos répugnances contre toute saisie-capture de la propriété neutre, aussi longtemps qu'elle sera admise nous pensons qu'il faut bien en accepter les conséquences, telles qu'elles résultent des principes regrettables admis jusqu'ici, et respecter la compétence des tribunaux de prises. Quand une institution est mauvaise on ne gagne rien à essayer d'en atténuer les effets en n'en reconnaissant pas les suites logiques et l'on prolonge son existence. On ne peut admettre ce droit du neutre de se faire justice à lui-même que quand l'illégitimité de la saisie est manifeste *primo visu*, quand elle a été faite par exemple sans contestation possible dans des eaux neutres.

(1) Fiore, *op. cit.*, t. III, p. 637.
(2) Kleen, *op. cit.*, t. II, pp. 571 et 572.

Il est bien vrai que l'article 63 de la Déclaration de Londres ne condamne que la résistance opposée par la force à l'exercice *légitime* du droit de visite et de saisie et, bien que la Déclaration de Londres n'ait pas acquis une force obligatoire conventionnelle entre les Etats, à défaut d'avoir été ratifiée, elle n'en est pas moins l'expression de l'opinion générale des grands Etats maritimes sur ce point qui n'a pas été contesté. Or il en résulte par argument *a contrario* que la résistance même violente à l'exercice *illégitime* du droit de visite et de saisie n'est pas condamnable. Mais il y a une grande différence entre la résistance à une attaque injuste et le fait d'employer la force pour se remettre en possession d'une chose dont on a été même très illégitimement dépouillé, *lorsque la spoliation est accomplie.* Il semble qu'à partir de ce moment il faille attendre la décision du tribunal des prises. Cette solution paraît sans doute un peu dure en présence de l'organisation actuelle si unilatérale, si arbitraire des tribunaux de prises. Elle le sera à un moindre degré, si l'on établit en cette matière une juridiction internationale, au lieu des tribunaux nationaux dont on s'est contenté jusqu'à présent. La seule raison que l'on puisse faire valoir pour justifier la thèse hardie de M. Kleen, c'est précisément que, dans l'état imparfait des principes actuellement admis en droit international, le belligérant est encore juge et partie dans sa propre cause. Le neutre ne peut donc pas toujours compter sur une décision équitable et désintéressée.

La conséquence de la thèse que nous venons de développer est dure. Voici que, par le hasard des circonstances, la prise neutre est amenée dans un port de sa propre nation. Elle est au pouvoir de celle-ci. Elle n'est plus au pouvoir du belligérant et les sujets neutres, propriétaires du navire, de la cargaison, sont mis dans l'impossibilité de faire valoir leurs droits sur leur chose, de la réclamer. Cela se conçoit aussi longtemps que la chose est au pouvoir matériel du belligérant. Mais lorsqu'elle ne l'est plus, lorsqu'elle est en lieu neutre?! Il semble, au point de vue de la *lex ferenda*, mais de la *lex ferenda* seulement, que la thèse plaidée par M. Kleen soit recommandable.

1316. Les développements donnés à l'étude du droit de reprise et de ses effets pourront paraître excessifs, eu égard à son importance pratique actuelle. Il semble en effet que, dans la guerre mondiale,il n'y ait guère eu de reprises? Cela s'explique par une double circonstance. Les navires capturés par l'Allemagne n'ont pu être repris par la raison toute simple qu'ils ont été en général systématiquement détruits. Il y a eu quelques exceptions, mais seulement quand les sous-marins et les torpilleurs qu'elle a employés dans cette guerre au commerce étaient en état de conduire la prise très rapidement et sans nul danger de recousse, dans un port très proche de leur nation. Quant aux captures de navires ennemis ou neutres faites par les Puissances de l'entente, tout d'abord les premières sont bientôt devenues fort rares, et les secondes comme les premières n'étaient pas exposées à une reprise par suite de la grande supériorité des forces navales des capteurs. Mais cette situation pourrait très bien ne pas se reproduire dans une guerre maritime nouvelle et alors la question reprendrait toute son importance. Au surplus, ce qui justifie la longueur de l'étude que nous avons consacrée à l'examen du problème, c'est son extrême difficulté, c'est la divergence extraordinaire des solutions qu'il a reçues dans la pratique des nations, telle qu'elle résulte des législations nationales et des traités, comme aussi dans la science. Nous avons constamment pris à tâche, dans l'élaboration de notre œuvre, de ne pas nous étendre longuement sur les questions dont la solution est simple et au sujet desquelles l'accord s'est réalisé. Nous avons au contraire abordé consciencieusement l'étude minutieuse de celles qui ont soulevé de grandes difficultés, en cherchant à y faire pénétrer un peu plus de lumière. De ce nombre était évidemment la question des effets de la reprise, ainsi que l'a constaté un auteur qui en a fait une étude toute spéciale, Hautefeuille.

La diversité des législations, la diversité des systèmes, des opinions, est chose fatale quand on part d'un principe faux et injuste. L'esprit d'équité naturelle se révolte avec plus ou

moins d'énergie contre ses conséquences. Toute la doctrine dss prises, qu'il s'agisse de la saisie-confiscation des navires privés ennemis, ou de la saisie-confiscation des navires neutres lorsqu'ils violent les arbitraires prescriptions des belligérants, est fausse et funeste. Elle est désastreuse pour le monde et l'humanité, lorsqu'elle va jusqu'à conduire des belligérants disposés à faire tout plier devant la sainte nécessité de vaincre, à détruire impitoyablement tout ce qu'ils croient avoir intérêt à détruire sur mer, navires privés neutres ou navires privés ennemis, sans le moindre égard aux existences humaines qu'ils détruisent en même temps.

ÉPILOGUE

Avant de livrer à la publicité le présent ouvrage élaboré pendant la guerre, nous croyons ne pas pouvoir nous abstenir de mentionner la noble tentative faite par les Puissances qui ont imposé à l'Allemagne le Traité de Versailles, pour préserver à l'avenir l'Europe et le monde des horreurs d'une conflagration semblable à celle qui les a désolés pendant près de cinq ans et pour assurer dans la mesure du possible le maintien de la paix. Quelles que soient les critiques que l'on a dirigées contre le Pacte de la Société des Nations, quels que soient les doutes que l'on puisse avoir sur ses résultats et les commentaires parfois ironiques dont il a été l'objet, ce Pacte restera le plus grand Acte international que l'histoire du monde ait jamais enregistré. C'est la raison pour laquelle nous reproduisons, en appendice, celles de ses stipulations qui ont pour but de garantir, soit directement, soit indirectement, les relations pacifiques entre les Etats et, pour nous servir des termes du préambule: " de faire règner „ la justice et de respecter scrupuleusement toutes les „ obligations des traités dans les rapports mutuels entre les „ peuples organisés „. Nous omettrons les dispositions qui concernent l'organisation de cette Société des Nations, que de grands penseurs ont signalée comme prescrite par la loi divine et comme une nécessité inéluctable de leur coëxistence harmonique et paisible, mais qui jamais n'a été réalisée sous une forme concrète et vivante. Nous ne reproduirons que les stipulations de ce pacte déterminant la mission que cette société universelle s'est donnée. Disons seulement que son action s'exerce par une Assemblée et par un Conseil assistés d'un secrétaire permanent.

Mais cette Société des Nations empêchera-t-elle à tout jamais la guerre, lors même qu'elle s'appuierait sur une force *internationale* assez puissante pour faire respecter ses décrets, ce qui n'est pas encore le cas ? Ce serait une singulière illusion que de se le figurer. Elle porte la guerre dans ses flancs. Comment pourra-t-on mettre à la raison ceux qui ne les respecteraient pas ? Par la guerre. Il pourra toujours arriver, nous laissons parler le vieux Vattel " qu'il y ait quelque nation inquiète et malfaisante, toujours prête à nuire aux autres, à les traverser, à leur susciter des troubles domestiques. Il n'est pas douteux que toutes ne fussent en droit de se joindre pour la réprimer, pour la châtier et pour la mettre à jamais hors d'état de nuire „. C'est précisément à cela que devrait les préparer la Société des Nations, telle qu'elle a été conçue par ses fondateurs.

La paix perpétuelle est donc une séduisante chimère. On pourrait l'espérer sans doute si la Société des Nations comprenait tous les Etats du monde, si en outre l'on pouvait faire fond à tout jamais sur la loyauté, sur l'honneur de tous, sur leur fidélité à la parole donnée. Mais les Nations se composent d'hommes, elles ont les passions, les emportements des êtres humains dont elles se composent et les républiques n'inspirent pas plus de confiance sous ce rapport que les monarchies. Il y a eu des républiques fourbes, follement ambitieuses, dont l'intérêt était la seule règle. Il y a eu des rois dont la mauvaise foi et la mégalomanie seront toujours redoutables. La possibilité d'une guerre future ne disparaîtra donc jamais.

Peut-être cette guerre aura-t-elle besoin d'une réglementation nouvelle. Elle ne s'engagera pas dans les mêmes conditions et peut-être pourra-t-on faire revivre l'antique distinction entre la guerre juste et la guerre injuste, au point de vue des droits des belligérants. Mais, en attendant, les règles admises et établies actuellement, soit par les usages, soit par les conventions internationales, demeurent nécessairement en vigueur. C'est le motif pour lequel nous avons cru devoir reproduire également, en appendice, le texte des principales

Conventions internationales les plus récentes relatives au droit de la guerre. Ce sont, notamment : la Convention pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne du 6 juillet 1906, que nous faisons suivre de la Xe Convention de La Haye (1907), pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève. Ce sont ensuite les autres Conventions conclues à La Haye, en 1907, à l'exception de celle qui concerne le règlement pacifique des conflits internationaux, et de la XIIe Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises, qui n'a jamais été ratifiée par aucun Etat.

Et, maintenant, qu'il nous soit permis d'ajouter quelques mots.

Quelques-uns estimeront peut-être que, dans notre appréciation des responsabilités de l'horrible guerre mondiale et de la manière dont elle a été conduite par l'Allemagne, nous n'avons pas été assez sévère. D'autres, dans cette Allemagne dont les yeux ne se sont pas encore ouverts à la lumière, penseront que nous avons péché par excès de rigueur. Nous avons essayé d'être juste, de parler sans haine. Peut-être les premiers auront-ils raison. Nous avons cru devoir attendre le jugement impartial de l'histoire. Cette histoire, elle est en voie de s'élaborer, et il n'a même pas fallu attendre la fin de la guerre pour que les aveux éloquents de certains personnages, mêlés de très près à la politique allemande, en aient tracé les premières lignes. Nous avions les révélations sensationnelles de l'ambassadeur d'Allemagne à Londres, le prince Lichnowstry, qui n'ont été connues que grâce à une indiscrétion. Nous avons aujourd'hui les déclarations du baron de Schoen, l'ambassadeur d'Allemagne à Paris, dans son livre intitulé : *Erlebtes* (*Choses vécues*). Bien qu'il cherche à y excuser la politique allemande en général, il y confesse que la violence faite à la Belgique n'était pas seulement une faute stratégique et politique, que c'était une violation du droit des gens, et ne tente pas de l'atténuer par l'excuse de nécessité, ni par la découverte faite après coup du prétendu accord entre l'Angleterre et la Belgique, en prévision de la

violation de la neutralité de cette dernière par l'Allemagne. " Ce fut un grave outrage au droit et à l'honneur qui nous valut d'être mis hors la loi par le monde entier et qui a fourni à nos ennemis des armes avec lesquelles ils nous ont combattus d'une façon non moins efficace qu'avec les armes de guerre. Les rigueurs de la guerre et de l'occupation ont achevé d'aviver à l'extrême la haine de nos ennemis. Transporter efficacement en pays ennemi l'*épouvante* de la guerre peut répondre aux nécessités d'une situation militaire (?), mais fouler aux pieds une nation faible, protégée par des traités sacrés, est un crime contre lequel se dresse vengeresse la conscience du monde. L'Allemagne, durant des générations, aura à supporter le fardeau écrasant de l'expiation „.

Et, en même temps que l'ouvrage de M. de Schoen a paru un rapport, adressé au pape en 1915 par un neutre cette fois (mais quel neutre!), Mgr Tacci Porcelli, rapport accablant pour l'Allemagne. Non ! les atrocités, les massacres commis par les hordes allemandes en Belgique n'ont pas été provoqués par la population. Non ! Tout cela n'a pas été exagéré. Au contraire ! La réalité dépasse tout ce que l'on en a dit. Et tout cela n'est pas l'œuvre spontanée de soldats exaspérés par la résistance mais a été ordonné par les officiers. Voila ce que constate ce neutre, dont la parole est digne de toute confiance. Beaucoup de ces faits, par exemple les affreux massacres de Rossignol, étaient encore généralement ignorés lorsque nous avons écrit notre livre. Nous n'avions pas du reste à flétrir ces horreurs, qu'aucun Allemand possédant la moindre étincelle de justice et d'humanité n'essaiera de justifier et que l'on se contente de nier malgré l'évidence. Nous nous sommes borné dans un livre de science à rencontrer et à détruire de fausses et funestes théories qui mènent infailliblement à de pareils actes.

APPENDICE

I

Extrait du Pacte de la Société des Nations institué par la première partie du Traité de Versailles de 1919.

Article 10. — Les membres de la société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation

Art. 11. — Il est expressement déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la société, intéresse la société tout entière et que celle-ci doit prendre des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la société.

Il est, en outre, déclaré que tout membre de la société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend.

Art. 12. — Tous les membres de la société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant

l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil.

Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

Art. 13. — Les membres de la société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible à leur avis d'une solution arbitrale, et si ce différend ne peut se régler d'une façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue et à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la cour désignée par les parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.

Les membres de la société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil proposera les mesures qui doivent en assurer l'effet.

Art. 14. – Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la société. Cette Cour connaîtra de tous les différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

Art. 15. — S'il s'élève entre les membres de la société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les membres de la société conviennent de le porter devant le Conseil.

A cet effet il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

Dans le plus bref délai les parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

Si le différend n'a pu se règler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Tout membre de la société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute partie au différend, les membres de la société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice,

Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des

parties ; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 13, relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil, s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs dé l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait à l'Assemblée avec l'approbation des représentants des membres de la société, représentés au Conseil, et d'une majorité des autres membres de la société, à l'exclusion, dans chaque cas, des représentants des parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des parties.

Art. 16. — Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

En ce cas le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent acticle pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de

la société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil.

Art. 17. — En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

Si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

II

Convention (de Genève) pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne (6 juillet 1906).

Chapitre premier. — **Des blessés et malades.**

Article premier. — Les militaires et les autres personnes attachées aux armées, qui seront blessés ou malades, devront être respectés et soignés sans distinction de nationalité, par le belligérant qui les aura en son pouvoir.

Toutefois, le belligérant, obligé d'abandonner des malades ou des blessés à son adversaire, laissera avec eux, autant que les circonstances le permettront, une partie de son personnel et de son matériel sanitaires pour contribuer à les soigner.

Art. 2. — Sous réserve des soins à leur fournir en vertu de l'article précédent, les blessés ou malades d'une armée tombés au pouvoir de l'autre belligérant, sont prisonniers de guerre et les règles générales du droit des gens concernant les prisonniers leur sont applicables.

Cependant les belligérants restent libres de stipuler entre eux, à l'égard des prisonniers blessés et malades, telles clauses d'exception et de faveur qu'ils jugeront utiles; ils auront notamment la faculté de convenir :

De se remettre réciproquement, après un combat, les blessés laissés sur le champ de bataille;

De renvoyer dans leur pays, après les avoir mis en état d'être transportés ou après guérison, les blessés ou malades qu'ils ne voudront pas garder prisonniers;

De remettre à un Etat neutre, du consentement de celui-ci, des blessés ou malades de la partie adverse, à la charge par l'Etat neutre de les interner jusqu'à la fin des hostilités.

Art. 3. — Après chaque combat, l'occupant du champ de bataille prendra des mesures pour rechercher les blessés et pour les faire protéger ainsi que les morts contre le pillage et les mauvais traitements.

Il veillera à ce que l'inhumation ou l'incinération des morts soit précédée d'un examen attentif de leurs cadavres.

Art. 4. — Chaque belligérant enverra, dès qu'il sera possible, aux autorités de leur pays ou de leur armée les marques ou pièces militaires d'identité trouvées sur les morts et l'état nominatif des blessés ou malades recueillis par lui.

Les belligérants se tiendront réciproquement au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès survenus parmi les malades et les blessés en leur pouvoir. Ils recueilleront tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc. qui seront trouvées sur les champs de bataille ou délaissés par les blessés ou malades décédés dans les établissements et formations sanitaires, pour les faire transmettre aux intéressés par les autorités de leur pays.

Art. 5. — L'autorité militaire pourra faire appel au zèle charitable des habitants pour recueillir et soigner, sous son contrôle, des blessés ou malades des armées, en accordant aux personnes qui auront répondu à cet appel une protection spéciale et certaines immunités.

Chapitre II. — Des formations et établissements sanitaires.

Art. 6. — Les formations sanitaires mobiles (c'est-à-dire celles qui sont destinées à accompagner les armées en campagne) et les établissements fixes du service de santé seront respectés et protégés par les belligérants.

Art. 7. — La protection due aux formations et établissements sanitaires et à leur matériel cesse si l'on en use pour commettre des actes nuisibles à l'ennemi.

Art. 8. — Ne seront pas considérés comme étant de

nature à priver une formation ou un établissement sanitaire de la protection assurée par l'article 6 :

1° Le fait que le personnel de la formation ou de l'établissement est armé et qu'il use de ses armes pour sa propre défense ou celle de ses malades et blessés;

2° Le fait qu'à défaut d'infirmiers armés, la formation est gardée par un piquet ou des sentinelles munis d'un mandat régulier;

3° Le fait qu'il est trouvé dans la formation des armes et cartouches retirées des blessés et n'ayant pas encore été versées au service compétent.

Chapitre III. — **Du personnel.**

Art. 9. — Le personnel exclusivement affecté à l'enlèvement, au transport et au traitement des blessés et malades, ainsi que l'administration des formations et établissements sanitaires, les aumôniers attachés aux armées, seront respectés et protégés en toute circonstance, s'ils tombent entre les mains de l'ennemi.

Ces dispositions s'appliquent au personnel de garde des formations et établissements sanitaires dans le cas prévu à l'article 8, n° 2.

Art. 10. — Est assimilé au personnel visé à l'article précédent le personnel des sociétés de secours volontaires, dûment reconnues et autorisées par leur Gouvernement, qui sera employé dans les formations et établissements sanitaires des armées, sous la réserve que le dit personnel sera soumis aux lois et réglements militaires.

Chaque Etat doit notifier à l'autre, soit dès le temps de paix, soit à l'ouverture et au cours des hostilités, en tout cas avant tout emploi effectif, les noms des sociétés qu'il a autorisées à prêter leur concours, sous sa responsabilité, au service sanitaire officiel de ses armées.

Art. 11. — Une société reconnue d'un pays neutre ne peut prêter le concours de ses personnels et formations sani-

taires à un belligérant qu'avec l'assentiment préalable de son propre Gouvernement et l'autorisation du belligérant lui-même.

Le belligérant qui a accepté le secours est tenu, avant tout emploi, d'en faire la notification à son ennemi.

Art. 12. — Les personnes désignées dans les articles 9, 10 et 11, continueront, après qu'elles seront tombées au pouvoir de l'ennemi, à remplir leurs fonctions sous sa direction.

Lorsque leur concours ne sera plus indispensable, elles seront renvoyées à leur armée où à leur pays dans les délais et suivant l'itinéraire compatibles avec les nécessités militaires.

Elles emporteront, alors, les effets, les instruments, les armes et les chevaux qui sont leur propriété particulière.

Art. 13. — L'ennemi assurera au personnel visé par l'article 9, pendant qu'il sera en son pouvoir, les mêmes allocations et la même solde qu'au personnel des mêmes grades de son armée.

Chapitre. IV. — **Du matériel.**

Art. 14. — Les formations sanitaires mobiles conserveront, si elles tombent au pouvoir de l'ennemi, leur matériel, y compris les attelages, quels que soient les moyens de transport et le matériel conducteur.

Toutefois, l'autorité militaire compétente aura le droit de s'en servir pour les soins des blessés et malades; la restitution du matériel aura lieu dans les conditions prévues pour le matériel sanitaire, et autant que possible en même temps.

Art. 15. — Les bâtiments et le matériel des établissements fixes demeurent soumis aux lois de la guerre, mais ne pouront être détournés de leur emploi tant qu'ils sont nécessaires aux blessés et aux malades.

Toutefois, les commandants des troupes d'opérations

pourront en disposer, en cas de nécessités militaires importantes, en assurant au préalable le sort des blessés et malades qui s'y trouvent.

Art. 16. — Le matériel des sociétés de secours, admises au bénéfice de la Convention, conformément aux conditions stipulées par celle-ci, est considéré comme propriété privée, et, comme tel, respecté en toute circonstance, sauf les droits de réquisition reconnus aux belligérants selon les lois et usages de la guerre.

Chapitre V. — **Des convois d'évacuation.**

Art. 17. — Les convois d'évacuation seront traités comme les formations sanitaires mobiles, sauf les dispositions spéciales suivantes :

1° Le belligérant interceptant un convoi pourra, si les nécessités militaires l'exigent, le disloquer en se chargeant des malades et blessés qu'il contient;

2° Dans ce cas, l'obligation de renvoyer le personnel sanitaire, prévue à l'article 12, sera étendue à tout le personnel militaire préposé au transport ou à la garde du convoi et muni à cet effet d'un mandat régulier.

L'obligation de rendre le matériel sanitaire, prévue à l'article 14, s'appliquera aux trains de chemin de fer et bateaux de la navigation intérieure spécialement organisés pour les évacuations, ainsi qu'au matériel d'aménagement des voitures, trains et bateaux ordinaires appartenant au service de santé.

Les voitures militaires, autres que celles du service de santé, pourront être rapatriées avec leurs attelages.

Le personnel civil et les divers moyens de transport provenant de la réquisition, y compris le matériel de chemin de fer et les bateaux de commerce utilisés pour les convois, seront soumis aux règles générales du droit des gens.

Chapitre VI. — **Le signe distinctif.**

Art. 18. — Par hommage pour la Suisse, le signe héraldique de la croix rouge sur fond blanc, par interversion des couleurs fédérales, est maintenu comme emblême et signe distinctif du service sanitaire des armées.

Cet emblême figure sur les drapeaux, les brassards, ainsi que sur tout le matériel se rattachant au service sanitaire avec la permission de l'autorité militaire compétente.

Art. 20. — Le personnel protégé en vertu des articles 9, alinéa 1er, 10 et 11, porte, fixé au bras gauche, un brassard avec croix rouge sur fond blanc, délivré et timbré par l'autorité militaire compétente, accompagné d'un certificat d'identité pour les personnes rattachées au service de santé des armées et qui n'auraient pas d'uniforme militaire.

Art. 21. — Le drapeau distinctif de la Convention ne peut être arboré que sur les formations et établissements sanitaires qu'elle ordonne de respecter et avec le consentement de l'autorité militaire. Il devra être accompagné du drapeau national du belligérant dont relève la formation ou l'établissement.

Toutefois les formations sanitaires tombées au pouvoir de l'ennemi n'arboreront pas d'autre drapeau que celui de la Croix Rouge, aussi longtemps qu'elles se trouveront dans cette situation.

Art. 22. — Les formations sanitaires des pays neutres qui, dans les conditions prévues par l'article 11, auraient été autorisées à fournir leurs services, doivent arborer, avec le drapeau de la Convention, le drapeau du belligérant dont elles relèvent.

Les dispositions du deuxième alinéa de l'article précédent leur sont applicables.

Art. 23. — L'emblême de la croix rouge sur fond blanc et les mots *Croix Rouge* ou *Croix de Genève* ne pourront être employés, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, que pour désigner ou protéger les formations et établissements sanitaires, le personnel et le matériel protégés par la Convention.

Chapitre VII. — **De l'application et de l'exécution de la Convention.**

Art. 24. — Les dispositions de la présente Convention ne sont obligatoires que pour les Puissances contractantes, entre deux ou plusieurs d'entre elles. Ces dispositions cesseront d'être obligatoires du moment où l'une des Puissances belligérantes ne serait pas signataire de la Convention.

Art. 25. — Les commandants en chef des armées belligérantes auront à pourvoir aux détails d'exécution des articles précédents, ainsi qu'aux cas non prévus, d'après les instructions de leurs Gouvernements respectifs et conformément aux principes généraux de la présente Convention.

Art. 26. — Les Gouvernements signataires prendront les mesures nécessaires pour instruire leurs troupes, et spécialement le personnel protégé, des dispositions de la présente Convention et pour les porter à la connaissance des populations.

Chapitre VIII. — **De la répression de abus et des infractions.**

Art. 27. — Les Gouvernements signataires, dont la législation ne serait pas dès à présent suffisante, s'engagent à prendre ou à proposer à leurs législatures les mesures nécessaires pour empêcher, en tout temps, l'emploi, par des particuliers ou par des sociétés autres que celles qui y ont droit en vertu de la présente Convention, dcs insignes ou de la dénomination de *Croix Rouge* ou *Croix de Genève*, notamment dans un but commercial, par le moyen de marques de fabrique ou de commerce.

L'interdiction de l'emploi des insignes ou de la dénomination dont il s'agit produira son effet à partir de l'époque déterminée par chaque législation, et au plus tard cinq ans après la mise en vigueur de la présente Convention. Dès cette mise en vigueur, il ne sera plus licite de prendre une marque de fabrique ou de commerce contraire à l'interdiction.

Art. 28. — Les Gouvernements signataires s'engagent également à prendre ou à proposer à leurs législatures, en cas d'insuffisance de leurs lois pénales militaires, les mesures nécessaires pour réprimer, en temps de guerre, les actes individuels de pillage et mauvais traitements envers des blessés et malades des armées, ainsi que pour punir, comme usurpation d'insignes militaires, l'usage abusif du drapeau et du brassard de la *Croix Rouge* par des militaires ou des particuliers non protégés par la présente Convention.

Ils se communiqueront, par l'intermédiaire du Conseil fédéral suisse, les dispositions relatives à cette répression, au plus tard dans les cinq ans de la ratification de la présente Convention.

Dispositions générales.

Art. 29. — La présente convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à Berne.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal dont une copie certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances contractantes.

Art. 30. — La présente Convention entrera en vigueur pour chaque Puissance six mois après la date du dépôt des ratifications.

Art. 31. — La présente Convention dûment ratifiée remplacera la Convention du 22 août 1864 dans les rapports entre les Etats contractants.

La Convention de 1864 reste en vigueur dans les rapports entre les parties qui l'ont signée et ne ratifieraient pas également la présente Convention.

Art. 32. — La présente Convention pourra, jusqu'au 31 décembre prochain, être signée par les Puissances représentées à la Conférence qui s'est ouverte à Genève le 11 juin 1906, ainsi que par les Puissances non représentées à cette Conférence qui ont signé la Convention de 1864.

Celles de ces Puissances qui n'auront pas signé le 31 décembre 1906 resteront libres d'adhérer par la suite à la présente Convention. Elles auront à faire connaître leur adhésion au moyen d'une notification écrite, adressée au Conseil fédéral suisse et communiquée par celui-ci à toutes les Puissances contractantes.

Les autres Puissances pourront demander à adhérer dans la même forme, mais leur demande ne produira effet que si, dans le délai d'un an à partir de la notification au Conseil fédéral suisse, celui-ci n'a pas reçu d'opposition de la part d'aucune des Puissances contractantes.

Art. 33. — Chacune des parties contractantes aura la faculté de dénoncer la présente Convention ; cette dénonciation ne produira ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au Conseil fédéral Suisse et immédiatement communiquée par celui-ci à toutes les autres parties contractantes.

Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée.

III

Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève.

(Xe Convention de la Haye en 1907).

Article premier. — Les bâtiments-hôpitaux militaires, c'est-à-dire les bâtiments construits ou aménagés par les Etats spécialement et uniquement en vue de porter secours aux blessés, malades et naufragés, et dont les noms auront été communiqués à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise en usage, aux Puissances belligérantes, sont respectés et ne peuvent être capturés pendant la durée des hostilités.

Ces bâtiments ne sont pas non plus assimilés aux navires de guerre au point de vue de leur séjour dans un port neutre.

Art. 2. — Les bâtiments hospitaliers, équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétés de secours officiellement reconnues, sont également respectés et exempts de capture, si la Puissance belligérante, dont ils dépendent, leur a donné une commission officielle et en a notifié les noms à la Puissance adverse à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise à usage.

Ces navires doivent être porteurs d'un document de l'autorité compétente déclarant qu'ils ont été soumis à son contrôle pendant leur armement et à leur départ final.

Art. 3. — Les bâtiments hospitaliers équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétés officiellement reconnues des pays neutres sont respectés et exempts de capture, à condition qu'ils soient mis sous la direction de l'un des belligérants avec l'assentiment préalable de leur propre Gouvernement et avec l'autorisation du belligérant lui-même, et que ce dernier en ait notifié le nom

à son adversaire dès l'ouverture ou dans le cours des hostilités, en tout cas avant tout emploi.

Art. 4. — Les bâtiments qui sont mentionnés dans les articles 1, 2 et 3, porteront secours et assistance aux blessés, malades et naufragés des belligérants sans distinction de nationalité.

Les Gouvernements s'engagent à n'utiliser ces bâtiments pour aucun but militaire.

Ces bâtiments ne devront gêner en aucune manière les mouvements des combattants.

Pendant et après le combat ils agiront à leurs risques et périls.

Les belligérants auront sur eux le droit de contrôle et de visite, ils pourront refuser leur concours, leur enjoindre de s'éloigner, leur imposer une direction déterminée et mettre à bord un commissaire, même les détenir, si la gravité des circonstances l'exigeait.

Autant que possible, les belligérants inscriront sur le journal du bord des bâtiments hospitaliers les ordres qu'ils leur donneront.

Art. 5. — Les bâtiments-hôpitaux militaires seront distingués par une peinture extérieure blanche avec une bande horizontale verte d'un mètre et demi de largeur environ.

Les bâtiments qui sont mentionnés dans les articles 2 et 3 seront distingués par une peinture extérieure blanche avec une bande horizontale rouge d'un mètre et demi de largeur environ.

Les embarcations des bâtiments qui viennent d'être mentionnés, comme les petits bâtiments qui pourront être affectés au service hospitalier, se distingueront par une peinture analogue.

Tous les bâtiments hospitaliers se feront reconnaître en hissant, avec leur pavillon national, le pavillon blanc à croix rouge prévu par la Convention de Genève et, en outre, s'ils ressortissent à un Etat neutre, en arborant au grand mât le pavillon national du belligérant sous la direction duquel ils se sont placés.

Les bâtiments hospitaliers qui, dans les termes de l'article 4, sont détenus par l'ennemi, auront à rentrer le pavillon national du belligérant dont ils relèvent.

Les bâtiments et embarcations ci-dessus mentionnés, qui veulent s'assurer la nuit le respect auquel ils ont droit, ont, avec l'assentiment du belligérant qu'ils accompagnent, à prendre les mesures nécessaires pour que la peinture qui les caractérise soit suffisamment apparente.

Art. 6. — Les signes distinctifs prévus à l'article 5 ne pourront être employés, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, que pour protéger ou désigner les bâtiments qui y sont mentionnés.

Art. 7. — Dans le cas d'un combat à bord d'un vaisseau de guerre, les infirmeries seront respectées et ménagées autant que faire se pourra.

Ces infirmeries et leur matériel demeurent soumis aux lois de la guerre, mais ne pourront être détournés de leur emploi tant qu'ils seront nécessaires aux blessés et malades.

Toutefois le commandant qui les a en son pouvoir, a la faculté d'en disposer en cas de nécessité militaire importante, en assurant au préalable le sort des blessés et malades qui s'y trouvent.

Art. 8. — La protection due aux bâtiments hospitaliers et aux infirmeries des vaisseaux cesse si l'on en use pour commettre des actes nuisibles à l'ennemi.

N'est pas considéré comme de nature à justifier le retrait de la protection le fait que le personnel de ces bâtiments et infirmeries est armé pour le maintien de l'ordre et pour la défense des blessés ou malades, ainsi que le fait de la présence à bord d'une installation radio-télégraphique.

Art. 9. — Les belligérants pourront faire appel au zèle charitable des bâtiments de commerce, yachts ou embarcations neutres, pour prendre à bord et soigner des blessés ou des malades.

Les bâtiments qui auront répondu à cet appel ainsi que ceux qui spontanément auront recueilli des blessés, des malades ou des naufragés, jouiront d'une protection spéciale

et de certaines immunités. En aucun cas ils ne pourront être capturés pour le fait d'un tel transport; mais, sauf les promesses qui leur auraient été faites, ils restent exposés à la capture pour les violations de neutralité qu'ils pourraient avoir commises.

Art. 10. — Le personnel religieux, médical et hospitalier de tout bâtiment capturé est inviolable et ne peut être fait prisonnier de guerre. Il emporte, en quittant le navire, les objets et les instruments de chirurgie qui sont sa propriété particulière.

Ce personnel continuera à remplir ses fonctions tant que cela sera nécessaire et il pourra ensuite se retirer, lorsque le commandant en chef le jugera possible.

Les belligérants doivent assurer à ce personnel tombé entre leurs mains, les mêmes allocations et la même solde qu'au personnel des mêmes grades de leur propre marine.

Art. 11. — Les marins et militaires embarqués, et les autres personnes officiellement attachées aux marines et aux armées, blessés ou malades, à quelque nation qu'ils appartiennent, seront respectés et soignés par les capteurs.

Art. 12. — Tout vaisseau de guerre d'une partie belligérante peut réclamer la remise des blessés, malades ou naufragés, qui sont à bord de bâtiments-hôpitaux militaires, des bâtiments hospitaliers des sociétés de secours ou de particuliers, de navires de commerce, yachts et embarcations, quelle que soit la nationalité de ces bâtiments.

Art. 13. — Si des blessés, malades ou naufragés sont recueillis à bord d'un vaisseau de guerre neutre, il devra être pourvu, dans la mesure du possible, à ce qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre.

Art. 14. — Sont prisonniers de guerre les naufragés, blessés ou malades d'un belligérant qui tombent au pouvoir de l'autre. Il appartient à celui-ci de décider, suivant les circonstances, s'il convient de les garder, de les diriger sur un port de sa nation, sur un port neutre ou même sur un port de l'adversaire. Dans ce dernier cas, les prisonniers

ainsi rendus à leur pays ne pourront servir pendant la durée de la guerre.

Art. 15. — Les naufragés, blessés ou malades qui sont débarqués dans un port neutre, du consentement de l'autorité locale, devront, à moins d'un arrangement contraire de l'Etat neutre avec les Etats belligérants, être gardés par l'Etat neutre, de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre.

Les frais d'hospitalisation et d'internement seront supportés par l'Etat dont relèvent les naufragés, blessés ou malades.

Art. 16. — Après chaque combat, les deux parties belligérantes, autant que les intérêts militaires le comportent, prendront des mesures pour rechercher les naufragés, les blessés et les malades et pour les faire protéger, ainsi que les morts, contre le pillage et les mauvais traitements.

Elles veilleront à ce que l'inhumation, l'immersion ou l'incinération des morts soit précédée d'un examen attentif de leurs cadavres.

Art. 17. — Chaque belligérant enverra, dès qu'il sera possible, aux autorités de leur pays, de leur marine ou de leur armée, les marques ou pièces militaires d'identité trouvées sur les morts et l'état nominatif des blessés ou malades recueillis par lui.

Les belligérants se tiendront mutuellement au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès survenus parmi les blessés et les malades en leur pouvoir. Ils recueilleront tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés dans les vaisseaux capturés ou délaissés par les blessés ou malades décédés dans les hôpitaux, pour les faire transmettre aux intéressés par les autorités de leur pays.

Art. 18. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

Art. 19. — Les commandants en chef des flottes des belligérants auront à pourvoir aux détails d'exécution des

articles précédents ainsi qu'aux cas non prévus, d'après les instructions de leurs Gouvernements respectifs et conformément aux principes généraux de la présente Convention.

Art. 20. — Les Puissances signataires prendront les mesures nécessaires pour instruire leurs marines, et spécialement le personnel protégé, des dispositions de la présente Convention et pour les porter à la connaissance des populations.

Art. 21. — Les Puissances signataires s'engagent également à prendre, ou à proposer à leurs législatures, en cas d'insuffisance de leurs lois pénales, les mesures nécessaires pour réprimer, en temps de guerre, les actes individuels de pillage ou de mauvais traitements envers des blessés et malades des marines, ainsi que pour punir, comme usurpation d'insignes militaires, l'usage abusif des signes distinctifs désignés à l'article 5, par des bâtiments non protégés par la présente Convention.

Ils se communiqueront, par l'intermédiaire du Gouvernement des Pays-Bas, les dispositions relatives à cette répression, au plus tard dans les cinq ans de la ratification de la présente Convention.

Art. 22. — En cas d'opérations de guerre entre les forces de terre et de mer des belligérants, les dispositions de la présente Convention ne seront applicables qu'aux forces embarquées (1).

(1) La Convention dont il s'agit contient encore six articles concernant les formes et délais des ratifications, adhésions, dénonciation. Nous croyons inutile de les reproduire ici. Il est bon cependant d'observer que si *toutes* les Puissances engagées dans la guerre mondiale n'étaient point contractuellement obligées d'observer ses stipulations, toutes se sont cependant considérées en fait comme liées par elles et se sont hautement défendues de les avoir violées pendant cette guerre, tant est grande la force des prescriptions reposant essentiellement sur l'humanité. Leur violation par certaines Puissances n'en est pas moins établie.

IV

Convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles.

(IIe Convention de La Haye en 1907.)

Article premier. — Les Puissances contractantes sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles réclamées au Gouvernement d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays, comme dues à ses nationaux.

Toutefois cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou, en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis, ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue.

Art. 2. — Il est de plus convenu que l'arbitrage, mentionné dans l'alinéa 2 de l'article précédent, sera soumis à la procédure établie par le titre IV, chapitre III, de la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Le jugement arbitral détermine, sauf les arrangements particuliers des Parties, le bien fondé de la réclamation, le montant de la dette, le temps et le mode de paiement.

V

Convention relative à l'ouverture des hostilités.
(IIIe Convention de La Haye en 1907).

Article premier. — Les Puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque, qui aura, soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle.

Art. 2. — L'état de guerre devra être notifié sans retard aux Puissances neutres et ne produira effet à leur égard qu'après réception d'une notification qui pourra être faite même par voie télégraphique. Toutefois les Puissances neutres ne pourraient invoquer l'absence de notification, s'il était établi d'une façon non douteuse qu'en fait elles connaissaient l'état de guerre.

Art. 3. — L'art. 1 de la présente Convention produira effet en cas de guerre entre deux ou plusieurs des Puissances contractantes.

L'art. 2 est obligatoire dans les rapports entre un belligérant contractant et les Puissances neutres également contractantes.

VI

Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur la terre. (Ve Convention de La Haye).

Chapitre premier. — Des droits et des devoirs des Puissances neutres.

Article premier. — Le territoire des Puissances neutres est inviolable.

Art. 2. — Il est interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une Puissance neutre des troupes ou des convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements.

Art. 3. — Il est également interdit aux belligérants :

a) D'installer sur le territoire d'une Puissance neutre une station radio-télégraphique ou tout appareil destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer ;

b) D'utiliser toute installation de ce genre établie par eux avant la guerre sur le territoire de la Puissance neutre dans un but exclusivement militaire et qui n'a pas été ouverte au service de la correspondance publique.

Art. 4. — Des corps de combattants ne peuvent être formés, ni des bureaux d'enrôlement ouverts sur le territoire d'une Puissance neutre au profit des belligérants.

Art. 5. — Une Puissance neutre ne doit tolérer sur son territoire aucun des actes visés par les articles 2 à 4.

Elle n'est tenue de punir des actes contraires à la neutralité que si ces actes ont été commis sur son propre territoire.

Art. 6. — La responsabilité d'une Puissance neutre n'est pas engagée par le fait que des individus passent isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants.

Art. 7. — Une Puissance neutre n'est pas tenue d'empê-

cher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un des belligérants, d'armes, de munitions et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte.

Art. 8. – Une Puissance neutre n'est pas tenue d'interdire ou de restreindre l'usage, pour les belligérants, des cables télégraphiques ou téléphoniques, ainsi que des appareils de télégraphie sans fil, qui sont, soit sa propriété, soit celle de compagnies ou de particuliers.

Art. 9. — Toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par une Puisssance neutre, à l'égard des matières visées par les articles 7 et 8, devront être uniformément appliquées par elle aux belligérants.

La Puissance neutre veillera au respect de la même obligation par les compagnies ou les particuliers propriétaires de cables télégraphiques ou téléphoniques ou d'appareils de télégraphie sans fil.

Art. 10. — Ne peut être considéré comme un acte hostile le fait, par une Puissance neutre, de repousser, même par la force, une atteinte à sa neutralité.

Chapitre II. — **Des belligérants internés et des blessés soignés chez les neutres.**

Art. 11. — La Puissance neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes, les internera, autant que possible, loin du théâtre de la guerre.

Elle pourra les garder dans des camps et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet.

Elle décidera si les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

Art. 12. — A défaut de convention spéciale, la Puissance neutre fournira aux insurgés les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité.

Bonification sera faite, à la paix, des frais occasionnés par l'internement.

Art. 13. — La Puissance neutre qui reçoit des prisonniers de guerre évadés, les laissera en liberté. Si elle tolère leur séjour sur son territoire, elle peut leur assigner une résidence.

La même disposition est applicable aux prisonniers de guerre amenés par des troupes se réfugiant sur le territoire de la Puissance neutre.

Art. 14. — Une Puissance neutre pourra autoriser le passage sur son territoire de blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transporteront ni personnel ni matériel de guerre. En pareil cas, la Puissance neutre est tenue de prendre les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires à cet effet.

Les blessés ou malades amenés dans ces conditions sur le territoire neutre par un des belligérants, et qui appartiennent à la Partie adverse, devront être gardés par la Puissance neutre de manière qu'ils ne puissent de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. Cette Puissance aura les mêmes devoirs quant aux blessés ou malades de l'autre armée qui lui seraient confiés.

Art. 15. — La Convention de Genève s'applique aux malades et blessés internés sur territoire neutre.

Chapitre III. — Des personnes neutres.

Art. 16. — Sont considérés comme neutres les nationaux d'un Etat qui ne prend pas part à la guerre.

Art. 17. — Un neutre ne peut pas se prévaloir de sa neutralité :

a) S'il commet des actes hostiles contre un belligérant ;

b) S'il commet des actes en faveur d'un belligérant, notamment s'il prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des Parties.

En pareil cas, le neutre ne sera pas traité plus rigoureusement par le belligérant contre lequel il s'est départi de la neutralité que ne pourrait l'être, à raison du même fait, un national de l'autre Etat belligérant.

Art. 18. — Ne seront pas considérés comme actes commis en faveur d'un des belligérants, dans le sens de l'article 17, lettre *b* :

a) Les fournitures faites ou les emprunts consentis à l'un des belligérants, pourvu que le fournisseur ou le prêteur n'habite ni le territoire de l'autre partie, ni le territoire occupé par elle, et que les fournitures ne proviennent pas de ces territoires;

b) Les services rendus en matière de police ou d'administration civile.

Chapitre IV. — **Du matériel des chemins de fer.**

Art. 19. — Le matériel des chemins de fer provenant de Puissances neutres, qu'il appartienne à ces Puissances ou à des sociétés ou personnes privées, et reconnaissable comme tel, ne pourra être réquisitionné et utilisé par un belligérant que dans le cas et la mesure où l'exige une impérieuse nécessité. Il sera renvoyé aussitôt que possible dans le pays d'origine.

La Puissance neutre pourra de même, en cas de nécessité, retenir et utiliser, jusqu'à due concurrence, le matériel provenant du territoire de la Puissance belligérante.

Une indemnité sera payée de part et d'autre, en proportion du matériel utilisé et de la durée de l'utilisation.

Chapitre V. — **Dispositions finales.**

Art. 20. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes, et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

VII

Convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités.
(VIe Convention de La Haye 1907.)

Article premier. — Lorsqu'un navire de commerce relevant d'une des Puissances belligérantes se trouve, au début des hostilités, dans un port ennemi, il est désirable qu'il lui soit permis de sortir librement, immédiatement ou après un délai de faveur suffisant, et de gagner directement, après avoir été muni d'un laisser-passer, son port de destination ou tel autre port qui lui sera désigné.

Il en est de même du navire ayant quitté son dernier port de départ avant le commencement de la guerre et entrant dans un port ennemi sans connaître les hostilités.

Art. 2. — Le navire de commerce qui, par suite de circonstances de force majeure, n'aurait pu quitter le port ennemi pendant le délai visé à l'article précédent, ou auquel la sortie n'aurait pas été accordée, ne peut être confisqué.

Le belligérant peut seulement le saisir, moyennant l'obligation de le restituer après la guerre sans indemnité, ou le réquisitionner moyennant indemnité.

Art. 3. — Les navires de commerce ennemis, qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui sont rencontrés en mer ignorants des hostilités, ne peuvent être confisqués. Ils sont seulement sujets à être saisis, moyennant l'obligation de les restituer après la guerre sans indemnité, ou à être réquisitionnés, ou même à être détruits, à charge d'indemnité et sous l'obligation de pourvoir à la sécurité des personnes ainsi qu'à la conservation des papiers de bord.

Après avoir touché à un port de l'ennemi ou à un port

neutre, ces navires sont soumis aux lois et coutumes de la guerre maritime.

Art. 4. — Les marchandises ennemies se trouvant à bord des navires visés aux articles 1 et 2 sont également sujettes à être saisies et restituées après la guerre sans indemnité, ou à être réquisitionnées moyennant indemnité, conjointement avec le navire ou séparément.

Il en est de même des marchandises se trouvant à bord des navires visés à l'article 3.

Art. 5. — La présente Convention ne vise pas les navires de commerce dont la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en bâtiments de guerre.

Art. 6. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

VIII

Convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre.

(VII[e] Convention de La Haye, 1901.) (1)

Article Premier. — Aucun navire de commerce transformé en bâtiment de guerre ne peut avoir les droits et les obligations attachés à cette qualité, s'il n'est placé sous l'autorité directe, le contrôle immédiat et la responsabilité de la Puissance dont il porte le pavillon.

Art. 2. — Les navires de commerce transformés en bâtiments de guerre doivent porter les signes extérieurs distinctifs des bâtiments de guerre de leur nationalité.

Art. 3. — Le commandant doit être au service de l'Etat et dûment commissionné par les autorités compétentes. Son nom doit figurer sur la liste des officiers de la force militaire.

Art. 4. — L'équipage doit être soumis aux règles de la discipline militaire.

Art. 5. — Tout navire de commerce transformé en bâtiment de guerre est tenu d'observer dans ses opérations, les lois et coutumes de la guerre.

Art. 6. — Le belligérant, qui transforme un navire de commerce en bâtiment de guerre doit, le plus tôt possible, mentionner cette transformation sur la liste des bâtiments de sa flotte militaire.

Art. 7. — Les dispositions de la présente convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

(1) La préambule que nous ne reproduisons pas, *brevitatis causa*, constate que l'on n'a pu se mettre d'accord sur la licéité de la transformation en pleine mer.

IX

Convention relative à la pose des mines sous-marines automatiques de contact.

(VIIIe Convention de La Haye, 1907.)

Article Premier. — Il est interdit :

1° De placer des mines automatiques de contact non amarrées, à moins qu'elles ne soient construites de manière à devenir inoffensives une heure au maximum après que celui qui les aura placées en aura perdu le contrôle;

2° De placer des mines automatiques de contact amarrées, qui ne deviennent pas inoffensives dès qu'elles auront rompu leurs amarres;

3° D'employer des torpilles qui ne deviennent pas inoffensives lorsqu'elles auront manqué leur but.

Art. 2. — Il est interdit de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et les ports de l'adversaire, dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce.

Les belligérants s'engagent à pourvoir, dans la mesure du possible, à ce que ces mines deviennent inoffensives après un laps de temps limité et, et dans le cas où elles cesseraient d'être surveillées à signaler les régions dangereuses, aussitôt que les exigences militaires le permettront, par un avis à la navigation qui devra être aussi communiqué aux Gouvernements par voie diplomatique.

Art. 3. — Lorsque les mines automatiques de contact amarrées sont employées, toutes les précautions possibles doivent être prises pour la sécurité de la navigation pacifique.

Art. 4. — Toute Puissance neutre qui place des mines automatiques de contact devant ses côtes, doit observer les mêmes règles et prendre les mêmes précautions que celles imposées aux belligérants.

La Puissance neutre doit faire connaître à la navigation, par un avis préalable, les régions où seront mouillées des mines automatiques de contact. Cet avis devra être communiqué d'urgence aux gouvernements qar voie diplomatique.

Art. 5. — A la fin de la guerre, les Puissances contractantes s'engagent à faire tout ce qui dépend d'elles pour enlever, chacune de son côté, les mines qu'elles ont placées.

Quant aux mines automatiques de contact amarrées, que l'un des belligérants aurait posées le long des côtes de l'autre, l'emplacement en sera notifié à l'autre Partie par la Puissance qui les a posées et chaque Puissance devra procéder dans le plus bref délai à l'enlèvement des mines qui se trouvent dans ses eaux.

Art. 6. — Les Puissances contractantes qui ne disposent pas encore de mines perfectionnées, telles qu'elles sont prévues dans la présente Convention, et qui, par conséquent, ne sauraient actuellement se conformer aux règles établies dans les articles 1 et 3, s'engagent à transformer aussitôt que possible, leur matériel et mines afin qu'il réponde aux prescriptions susmentionnées.

Art. 7. — Les dispositions de la présention Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous partiés à la Convention.

X

Convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre.
(IXe Convention de La Haye.)

Chapitre Premier. — **Du bombardement des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus.**

Article premier. — Il est interdit de bombarder, par des forces navales, des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus.

Une localité ne peut pas être bombardée à raison du seul fait que, devant son port, se trouvent mouillées des mines sous-marines automatiques de contact.

Art. 2. — Toutefois, ne sont pas compris dans cette interdiction les ouvrages militaires, établissements militaires ou navals, dépôts d'armes ou de matériel de guerre, ateliers et installations propres à être utilisés pour les besoins de la flotte ou de l'armée ennemie, et les navires de guerre se trouvant dans le port. Le commandant d'une force navale pourra, après sommation avec délai raisonnable, les détruire par le canon, si tout autre moyen est impossible et lorsque les autorités locales n'auront pas procédé à cette destruction dans le délai fixé.

Il n'encourt aucune responsabilité, dans ce cas, pour les dommages involontaires qui pourraient être occasionnés par le bombardement.

Si des nécessités militaires exigeant une exécution immédiate ne permettaient pas d'accorder de délai, il reste entendu que l'interdiction de bombarder la ville non défendue subsiste comme dans le cas énoncé dans l'alinéa premier et que le commandant prendra toutes les dispositions voulues pour qu'il en résulte pour cette ville le moins d'inconvénients possible.

Art. 3. — Il peut, après notification expresse, être procédé au bombardement des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus, si les autorités locales, mises en demeure par une sommation formelle, refusent d'obtempérer à des réquisitions de vivres ou d'approvisionnements nécessaires au besoin présent de la force navale qui se trouve devant la localité.

Ces réquisitions seront en rapport avec les ressources de la localité. Elles ne seront réclamées qu'avec l'autorisation du commandant de la dite force navale, et elles seront, autant que possible, payées au comptant; sinon elles seront constatées par des reçus.

Art. 4. — Est interdit le bombardement, pour le non-paiement de contributions en argent, des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus.

Chapitre II. — **Dispositions générales.**

Art. 5. — Dans le bombardement par des forces navales, toutes les mesures nécessaires doivent être prises par le commandant pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés au culte, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades ou de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Le devoir des habitants est de désigner ces monuments, ces édifices ou lieux de rassemblement, par des signes visibles, qui consisteront en grands panneaux rectangulaires rigides, partagés, suivant une des diagonales, en deux triangles de couleur, noire en haut et blanche en bas.

Art. 6. — Sauf le cas où les exigences militaires ne le permettraient pas, le commandant de la force navale assaillante doit, avant d'entreprendre le bombardement, faire tout ce qui dépend de lui pour avertir les autorités.

Art. 7. — Il est interdit de livrer au pillage une ville ou localité même prise d'assaut.

Chapitre III. — **Dispositions finales.**

Art. 8. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

XI

Convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime.

(XIe Convention de La Haye 1907.)

Chapitre Premier. — **De la correspondance postale.**

Article premier. — La correspondance postale des neutres ou des belligérants, quelque soit son caractère officiel ou privé, trouvée en mer sur un navire neutre ou ennemi, est inviolable. S'il y a saisie du navire, elle est expédiée, avec le moins de retard possible, par le capteur.

Les dispositions de l'article précédent ne s'appliquent pas en cas de violation de blocus, à la correspondance qui est à destination ou en provenance du port bloqué.

Art. 2. — L'inviolabilité de la correspondance postale ne soustrait pas les paquebots-poste neutres aux lois et coutumes de la guerre sur mer concernant les navires de commerce neutres en général. Toutefois, la visite n'en doit être effectuée qu'en cas de nécessité, avec tous les ménagements et toute la célérité possibles.

Chapitre II. — **De l'exemption de capture pour certains bateaux.**

Art. 3. — Les bâtiments exclusivement affectés à la pêche côtière ou à des services de petite navigation locale sont exempts de capture, ainsi que leurs engins, agrès, apparaux et chargement.

Cette exemption cesse de leur être applicable dès qu'ils participent, d'une façon quelconque aux hostilités.

Les Puissances contractantes s'interdisent de profiter du

caractère inoffensif des dits bateaux pour les employer dans un but militaire en leur conservant leur apparence pacifique.

Art. 4. — Sont également exempts de capture les navires chargés de missions religieuses, scientifiques ou philantropiques.

Chapitre III. — **Du régime des équipages des navires de commerce ennemis capturés par un belligérant.**

Art. 5. — Lorsqu'un navire de commerce ennemi est capturé par un belligérant les hommes de son équipage, nationaux d'un Etat neutre, ne sont pas faits prisonniers de guerre.

Il en est de même du capitaine et des officiers, également nationaux d'un Etat neutre, s'ils promettent formellement par écrit de ne pas servir sur un navire ennemi pendant la durée de la guerre.

Art. 6. — Le capitaine, les officiers et les membres de l'équipage nationaux de l'Etat ennemi ne sont pas faits prisonniers de guerre, à condition qu'ils s'engagent, sous la foi d'une promesse formelle écrite, à ne prendre, pendant la durée des hostilités, aucun service ayant rapport avec les opérations de la guerre.

Art. 7. — Les noms des individus laissés libres dans les conditions visées à l'article 5, alinéa 2 et à l'article 6, sont notifiés par le belligérant capteur à l'autre belligérant. Il est interdit à ce dernier d'employer sciemment les dits individus.

Art. 8. — Les dispositions des trois articles précédents ne s'appliquent pas aux navires qui prennent part aux hostilités.

Chapitre IV. — **Dispositions finales.**

Art. 9. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

XII

Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres dans la guerre maritime.

(XIIIe Convention de La Haye, 1907.)

En vue de diminuer les divergences d'opinion qui, en cas de guerre maritime, existent encore au sujet des rapports entre les Puissances neutres et les Puissances belligérantes et de prévenir les difficultés auxquelles ces divergences pourraient donner lieu;

Considérant que, si l'on ne peut concerter dès maintenant des stipulations s'étendant à toutes les circonstances qui peuvent se présenter dans la pratique, il y a néanmoins une utilité incontestable à établir dans la mesure du possible, des règles communes pour le cas où malheureusement la guerre viendrait à éclater;

Considérant que, pour les cas non prévus par la présente Convention, il y a lieu de tenir compte des principes généraux du droit des gens;

Considérant qu'il est désirable que les Puissances édictent des prescriptions précises pour régler les conséquences de l'état de neutralité qu'elles auraient adopté;

Considérant que c'est pour les Puissances neutres un devoir reconnu d'appliquer impartialement aux deux belligérants les règles adoptées par elles;

Considérant que, dans cet ordre d'idées, ces règles ne devraient pas en principe être changées, au cours de la guerre, par une Puissance neutre, sauf dans le cas où l'expérience acquise en démontrerait la nécessité pour la sauvegarde de ses droits;

Sont convenus d'observer les règles communes suivantes qui ne sauraient, d'ailleurs, porter aucune atteinte aux stipulations des traités généraux existants, et ont nommé etc.

Dispositions :

Article premier. — Les belligérants sont tenus de respecter les droits souverains des Puissances neutres et de s'abstenir, dans le territoire ou les eaux neutres, de tous actes que constitueraient de la part des Puissances qui les toléreraient un manquement à leur neutralité.

Art. 2. — Tous actes d'hostilité, y compris la capture et le droit de visite, commis par des vaisseaux de guerre belligérants dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre, constituent une violation de la neutralité et sont strictement interdits.

Art. 3. — Quand un navire a été capturé dans les eaux territoriales d'une Puissance neutre, cette Puissance doit, si la prise est encore dans sa juridiction, user des moyens dont elle dispose pour que la prise soit relâchée avec ses officiers et son équipage, et pour que l'équipage mis à bord par le capteur soit interné.

Si la prise est hors de la juridiction de la Puissance neutre, le gouvernement du capteur, sur la demande de celle-ci, doit relâcher la prise, avec son officier et son équipage.

Art. 4. — Aucun tribunal des prises ne peut être constitué par un belligérant sur un territoire neutre ou sur un navire dans des eaux neutres.

Art. 5. — Il est interdit aux belligérants de faire des ports et des eaux neutres la base d'opérations navales contre leurs adversaires, notamment d'y installer des stations radio-télégraphiques ou tout appareil destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer.

Art. 6. — La remise, a quelque titre que ce soit, faite directement par une Puissance neutre à une Puissance belligérante, de munitions ou d'un matériel de guerre quelconque est interdite.

Art. 7. — Une Puissance neutre n'est pas tenue d'em-

pêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou l'autre des belligérants, d'armes, de munitions et, en général, de tout ce que peut être utile à une armée ou à une flotte.

Art. 8. — Un Gouvernement neutre est tenu d'user des moyens dont il dispose, pour empêcher, dans sa juridiction, l'équipement ou l'armement de tout navire qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre une Puissance avec laquelle il est en paix. Il est aussi tenu d'user de la même surveillance pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles et qui aurait été, dans la dite juridiction, adapté en tout ou en partie à des usages de guerre.

Art. 9. — Une Puissance neutre doit appliquer également aux deux belligérants les conditions, restrictions ou interdictions, édictées par elle pour ce qui concerne l'admission dans ses ports, rades ou eaux territoriales, des navires de guerre belligérants ou de leurs prises.

Toutefois une Puissance neutre peut interdire l'accès de ses ports et de ses rades au navire belligérant qui aurait violé sa neutralité.

Art. 10. — La neutralité d'une Puissance n'est pas compromise par le simple passage dans les eaux territoriales des navires de guerre et des prises des belligérants.

Art. 11. — Une Puissance neutre peut laisser les navires de guerre des belligérants se servir de ses pilotes brevetés.

Art. 12. — A défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la Puissance neutre, il est interdit aux navires de guerre des belligérants de demeurer dans les ports et rades ou dans les eaux territoriales de la dite Puissance, pendant plus de vingt-quatre heures, sauf dans les cas prévus par la présente Convention.

Art. 13. — Si une Puissance avisée de l'ouverture des hostilités apprend qu'un navire de guerre d'un des belligérants se trouve dans un de ses ports ou rades ou dans les eaux territoriales de la dite Puissance, elle doit notifier au dit navire qu'il devra partir dans les 24 heures ou dans le délai prescrit par la loi locale.

Art. 14. — Un navire de guerre belligérant ne peut prolonger son séjour dans un port neutre au-delà de la durée légale que pour cause d'avaries ou à raison de l'état de la mer. Il devra partir dès que la cause du retard aura cessé.

Les règles sur la limitation du séjour dans les ports, rades et eaux neutres ne s'appliquent pas aux navires de guerre exclusivement affectés à une mission religieuse, scientifique ou philantropique.

Art. 15. — A défaut d'autres dispositions spéciales de la legislation neutre, le nombre maximum des navires de guerre d'un belligérant qui pourront se trouver en même temps dans ses ports ou rades, sera de trois.

Art. 16. — Lorsque des navires de guerre des deux Parties se trouvent simultanément dans un port ou une rade neutres, il doit s'écouler au moins 24 heures entre le départ du navire d'un belligérant et le départ du navire de l'autre.

L'ordre des départs est déterminé par l'ordre des arrivées, à moins que le navire arrivé le premier ne soit dans le cas où la prolongation de la durée légale du séjour est admise.

Art. 17. — Dans les ports et rades neutres, les navires de guerre belligérants ne peuvent réparer leurs avaries que dans la mesure indispensable à la sûreté de leur navigation et non pas accroître d'une manière quelconque leur force militaire. L'autorité neutre constatera la nature des réparations à effectuer qui devront être exécutées le plus rapidement possible.

Art. 18. — Les navires belligérants ne peuvent pas se servir des ports, rades et eaux territoriales neutres, pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leur armement ainsi que pour compléter leurs équipages.

Art. 19. — Les navires de guerre belligérants ne peuvent se ravitailler dans les ports et rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix.

Ces navires ne peuvent de même prendre du combustible

que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays. Ils peuvent d'ailleurs prendre le combustible nécessaire pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites, quand ils se trouvent dans les pays neutres qui ont adopté ce mode de détermination du combustible à fournir

Si, d'après la loi de la Puissance neutre, les navires ne reçoivent du charbon que 24 heures après leur arrivée, la durée légale de leur séjour est prolongée de 24 heures.

Art. 20. — Les navires de guerre belligérants, qui ont pris du combustible dans le port d'une Puissance neutre, ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après trois mois dans un port de la même Puissance.

Art. 21. — Une prise ne peut être amenée dans un port neutre que pour cause d'innavigabilité, de mauvais état de la mer, de manque de combustible ou de provisions. Elle doit repartir aussitôt que la cause qui en a justifié l'entrée a cessé. Si elle ne le fait pas, la Puissance neutre doit lui notifier l'ordre de partir immédiatement; au cas où elle ne s'y conformerait pas, la Puissance neutre doit user des moyens dont elle dispose pour la relâcher avec ses officiers et son équipage et interner l'équipage mis à bord par le capteur.

Art. 22. — La puissance neutre doit, de même, relâcher la prise qui aurait été amenée en dehors des conditions prévues par l'article 21.

Art. 23. — Une Puissance neutre peut permettre l'accès de ses ports et rades aux prises escortées ou non. lorsqu'elles y sont amenées pour être laissées sous séquestre en attendant la décision du tribunal des prises. Elle peut faire conduire la prise dans un autre de ses ports.

Si la prise est escortée par un navire de guerre, les officiers et les hommes mis à bord par le capteur sont autorisés à passer sur le navire d'escorte.

Si la prise voyage seule, le personnel mis à son bord par le capteur est laissé en liberté.

Art. 24. — Si, malgré la notification de l'autorité neutre, un navire de guerre belligérant ne quitte pas un port dans

lequel il n'a pas le droit de rester, la Puissance neutre a le droit de prendre les mesures qu'elle pourra juger nécessaires pour rendre le navire incapable de prendre la mer pendant la durée de la guerre et le commandant du navire doit faciliter l'exécution de ces mesures.

Lorsqu'un navire belligérant est retenu par une Puissance neutre, les officiers et l'équipage sont également retenus.

Les officiers d'équipage ainsi retenus peuvent être laissés dans le navire ou logés, soit sur un autre navire, soit à terre, et ils peuvent être assujettis aux mesures restrictives qu'il paraîtrait nécessaire de leur imposer. Toutefois on devra toujours laisser sur le navire les hommes nécessaires à son entretien.

Les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

Art. 25. — Une Puissance neutre est tenue d'exercer la surveillance que comportent les moyens dont elle dispose, pour empêcher dans ses ports ou rades et dans ses eaux toute violation des dispositions qui précèdent.

Art. 26. — L'exercice par une Puissance neutre des droits définis par la présente Convention ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical par l'un ou par l'autre des belligérant qui a accepté les articles qui s'y réfèrent.

Art. 27. — Les Puissances contractantes se communiqueront réciproquement, en temps utile, toutes les lois, ordonnances et autres dispositions réglant chez elles le régime des narives de guerre belligérants dans leurs ports et leurs eaux, au moyen d'une notification adressée au Gouvernement des Pays-Bas et transmise immédiatement par celui ci aux autres Puissances contractantes.

Art. 28. — Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention.

XIII

Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

(IVe Convention de La Haye 1907.)

Considérant que, tout en recherchant les moyens de sauvegarder la paix et de prévenir les conflits armés entre les nations, il importe de se sé préoccuper également du cas où l'appel aux armes serait amené par des évènements que leur sollicitude n'aurait pu détourner;

Animés du désir de servir encore, dans cette hypothèse extrême, les intérêts de l'humanité et les exigences toujours progressives de la civilisation;

Estimant qu'il importe, à cette fin, de réviser les lois et coutumes générales de la guerre, soit dans le but de les définir avec plus de précision, soit afin d'y tracer certaines limites destinées à en restreindre, autant que possible, les rigueurs;

Ont jugé nécessaire de compléter et de préciser sur certains points l'œuvre de la première Conférence de la paix qui s'inspirant à la suite de la Conférence de Bruxelles de 1874, de ces idées recommandées par une sage et généreuse prévoyance, a adopté des dispositions ayant pour objet de définir et de règler les usages de la guerre sur terre.

Selon les vues des Hautes Parties contractantes ces dispositions dont la rédaction a été inspirée par le désir de diminuer les maux de la guerre, autant que les nécessités militaires le permettent, sont destinées à servir de règle générale de conduite aux belligérants, dans leurs rapports entre eux et avec les populations.

Il n'a pas été possible toutefois de concerter dès mainte-

nant des stipulations s'étendant à toutes les circonstances qui se présentent dans la pratique;

D'autre part, il ne pouvait entrer dans les intentions des Hautes Parties contractantes que les cas non prévus fussent, faute de stipulations écrites, laissées à l'appréciation arbitraire de ceux qui dirigent les armées.

En attendant qu'un Code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions règlementaires adoptées par elles, *les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique.*

Elles déclarent que c'est dans ce sens que doivent s'entendre notamment les articles 1 et 2 du règlement adopté.

Les Hautes Parties contractantes désirant conclure une nouvelle convention à cet effet, ont nommé pour leurs plénipotentiaires... etc. Lesquels... sont convenus de qui suit:

Article premier. — Les Puissances contractantes donneront à leurs forces armées de terre des instructions *qui seront conformes au règlement* concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la présente Convention.

Art. 2. — Les dispositions contenues dans le Règlement visé à l'article premier, ainsi que dans la présente Convention, ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérant sont tous parties à la Convention.

Art. 3. — La Partie belligérante qui violerait les dispositions du dit Règlement sera tenue à indemnité, s'il y a lieu, elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée.

Art. 4. — La présente Convention, dûment ratifiée, remplacera, dans les rapports entre les Puissances contractantes, la Convention du 29 juillet 1899 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

La Convention de 1899 reste en vigueur dans les rapports entre les Puissances qui l'ont signée et qui ne ratifieraient pas également la présente Convention (1).

(1) Il est bon de remarquer que la Convention de 1907 n'a jamais été ratifiée par plusieurs des Puissances engagées dans la guerre mondiale, notamment la Bulgarie, la Grèce, l'Italie, le Monténégro, la Serbie et la Turquie. Mais la Convention de 1899 dont la Convention de 1907 est la reproduction, sauf des modifications assez légères, a été ratifiée par toutes les Puissances, sauf la République de Libéria qui n'a jamais en fait pris part à la guerre.

ANNEXE A LA CONVENTION

Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

SECTION PREMIERE

Des belligérants.

CHAPITRE PREMIER. — *De la qualité de belligérant.*

ARTICLE PREMIER. — Les lois, les droits et les devoirs de la guerre ne s'appliquent pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps de volontaires réunissant les conditions suivantes :

1° d'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés ;

2° d'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance ;

3° de porter les armes ouvertement et

4° de se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre.

Dans les pays où les milices ou des corps de volontaires constituent l'armée ou en font partie, ils sont compris sous la dénomination d'*armée.*

ART. 2. — La population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article premier, sera considérée comme belligérante si elle porte les armes ouvertement et si elle respecte les lois et coutumes de la guerre.

ART. 3. — Les forces armées des Parties belligérantes

peuvent se composer de combattants et de non-combattants. En cas de capture par l'ennemi, les uns et les autres ont droit au traitement des prisonniers de guerre.

CHAPITRE II — *Des prisonniers de guerre.*

ART. 4. — Les prisonniers de guerre sont au pouvoir du Gouvernement ennemi, mais non des individus ou des corps qui les ont capturés.

Ils doivent être traités avec humanité.

Tout ce qui leur appartient personnellement, excepté les armes, les chevaux et les papiers militaires, reste leur propriété.

ART. 5. — Les prisonniers de guerre peuvent être assujettis à l'internement dans une ville, forteresse, camp ou localité quelconque, avec obligation de ne pas s'en éloigner au delà de certaines limites déterminées ; mais ils ne peuvent être enfermés que par mesure de sûreté indispensable, et seulement pendant la durée des circonstances qui nécessitent cette mesure.

ART. 6. — L'Etat peut employer, comme travailleurs, les prisonniers de guerre selon leur grade et leurs aptitudes, à l'exception des officiers. Ces travaux ne seront pas excessifs et n'auront aucun rapport avec les opérations de la guerre.

Les prisonniers peuvent être autorisés à travailler pour le compte d'administrations publiques ou de particuliers ou pour leur propre compte.

Les travaux faits pour l'Etat sont payés d'après les tarifs en vigueur pour les militaires de l'armée nationale exécutant les mêmes travaux, ou, s'il n'en existe pas, d'après un tarif en rapport avec les travaux exécutés.

Lorsque les travaux ont lieu pour le compte d'autres administrations publiques ou pour des particuliers. les conditions en sont réglées d'accord avec l'autorité militaire.

Le salaire des ouvriers contribuera à adoucir leur position, et le surplus leur sera compté au moment de leur libération, sauf défalcation des frais d'entretien.

Art. 7. — Le Gouvernement au pouvoir duquel se trouvent les prisonniers de guerre est chargé de leur entretien.

A défaut d'une entente spéciale entre les belligérants, les prisonniers de guerre seront traités pour la nourriture, le couchage et l'habillement, sur le même pied que les troupes du Gouvernement qui les aura capturés.

Art. 8. — Les prisonniers de guerre seront soumis aux lois, règlements et ordres en vigueur dans l'armée de l'Etat au pouvoir duquel ils se trouvent. Tout acte d'insubordination autorise, à leur égard, les mesures de rigueur nécessaires.

Les prisonniers évadés, qui seraient repris avant d'avoir pu rejoindre leur armée ou avant de quitter le territoire occupé par l'armée qui les aura capturés, sont passibles de peines disciplinaires.

Les prisonniers qui, après avoir réussi à s'évader, sont de nouveau faits prisonniers, ne sont passibles d'aucune peine pour la fuite antérieure.

Art. 9. — Chaque prisonnier de guerre est tenu de déclarer, s'il est interrogé à ce sujet, ses véritables noms et grade et, dans le cas où il enfreindrait cette règle, il s'exposerait à une restriction des avantages accordés aux prisonniers de guerre de sa catégorie.

Art. 10. — Les prisonniers de guerre peuvent être mis en liberté sur parole, si les lois de leur pays les y autorisent, et, en pareil cas, ils sont obligés, sous la garantie de leur honneur personnel, de remplir scrupuleusement, tant vis-à-vis de leur propre Gouvernement que vis-à-vis de celui qui les a faits prisonniers, les engagements qu'ils auraient contractés.

Dans le même cas, leur propre Gouvernement est tenu de n'exiger ni d'accepter d'eux aucun service contraire à la parole donnée.

Art. 11. — Un prisonnier de guerre ne peut être contraint d'accepter sa liberté sur parole; de même le Gouvernement ennemi n'est pas obligé d'accéder à la demande du prisonnier réclamant sa liberté sur parole.

Art. 12. — Tout prisonnier de guerre, libéré sur parole

et repris portant les armes contre le Gouvernement envers lequel il s'était engagé d'honneur, ou contre les alliés de celui-ci, perd le droit au traitement des prisonniers de guerre et peut être traduit devant les tribunaux.

Art. 13. — Les individus qui suivent une armée sans en faire directement partie, tels que les correspondants et les reporters de journaux, les vivandiers, les fournisseurs, qui tombent au pouvoir de l'ennemi et que celui-ci juge utile de détenir, ont droit au traitement des prisonniers de guerre, à condition qu'ils soient munis d'une légitimation de l'autorité militaire de l'armée qu'ils accompagnaient.

Art. 14. — Il est constitué, dès le début des hostilités, dans chacun des Etats belligérants, et, le cas échéant, dans les pays neutres qui auront recueilli des belligérants sur leur territoire, un bureau de renseignements sur les prisonniers de guerre. Ce bureau, chargé de répondre à toutes les demandes qui les concernent, reçoit des divers services compétents toutes les indications relatives aux internements et aux mutations, aux mises en liberté sur parole, aux échanges, aux évasions, aux entréés dans les hôpitaux, aux décès, ainsi que les autres renseignements nécessaires pour établir et tenir à jour une fiche individuelle pour chaque prisonnier de guerre. Le bureau devra porter sur cette fiche le numéro matricule. les nom et prénoms, l'âge, le lieu d'origine, le grade. le corps de troupe, les blessures, la date et le lieu de la capture, de l'internement, des blessures et de la mort, ainsi que toutes les observations particulières. La fiche individuelle sera remise au Gouvernement de l'autre belligérant après la conclusion de la paix.

Le bureau de renseignements est également chargé de recueillir et de centraliser tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc , qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par des prisonniers libérés sur parole, échangés, évadés ou décédés dans les hôpitaux et ambulances, et de les transmettre aux intéressés.

Art. 15. — Les sociétés de secours pour les prisonniers de guerre, régulièrement constituées selon la loi de leur pays

et ayant pour objet d'être les intermédiaires de l'action charitable, recevront, de la part des belligérants, pour elles et pour leurs agents dûment accrédités, toute facilité, dans les limites tracées par les nécessités militaires et les règles administratives, pour accomplir efficacement leur tâche d'humanité. Les délégués de ces sociétés pourront être admis à distribuer des secours dans les dépôts d'internement, ainsi qu'aux lieux d'étapes des prisonniers rapatriés, moyennant une permission personnelle délivrée par l'autorité militaire, et en prenant l'engagement par écrit de se soumettre à toutes les mesures d'ordre et de police que celle-ci prescrirait.

Art. 16. — Les bureaux de renseignements jouissent de la franchise de port. Les lettres, mandats et articles d'argent, ainsi que les colis postaux destinés aux prisonniers de guerre ou expédiés par eux, seront affranchis de toutes les taxes postales, aussi bien dans les pays d'origine et de destination que dans les pays intermédiaires.

Les dons et secours en nature destinés aux prisonniers de guerre seront admis en franchise de tous droits d'entrée et autres, ainsi que des taxes de transport sur les chemins de fer exploités par l'Etat.

Art. 17. — Les officiers prisonniers recevront la solde à laquelle ont droit les officiers de même grade du pays où ils sont retenus, à charge de remboursement par leur Gouvernement,

Art. 18. — Toute latitude est laissée aux prisonniers de guerre pour l'exercice de leur religion, y compris l'assistance aux offices de leur culte, à la seule condition de se conformer aux mesures d'ordre et de police prescrites par l'autorité militaire.

Art. 19. — Les testaments des prisonniers de guerre sont reçus ou dressés dans les mêmes conditions que pour les militaires de l'armée nationale.

On suivra également les mêmes règles en ce qui concerne les pièces relatives à la constatation des décès, ainsi que pour l'inhumation des prisonniers de guerre, en tenant compte de leur grade et de leur rang.

Art. 20. — Après la conclusion de la paix, le rapatriement des prisonniers de guerre s'effectuera dans le plus bref délai possible.

Chapitre III. — *Des malades et des blessés.*

Art. 21. — Les obligations des belligérants concernant le service des malades et des blessés sont régies par la Convention de Genève.

SECTION II

Des hostilités.

Chapitre premier. — *Des moyens de nuire à l'ennemi, des sièges et des bombardements.*

Art. 22. — Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.

Art. 23. - Outre les prohibitions établies par des Conventions spéciales, il est notamment interdit :

a) d'employer du poison ou des armes empoisonnées ;

b) de tuer ou de blesser par trahison des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie ;

c) de tuer ou de blesser un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou n'ayant plus les moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion ;

d) de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ;

e) d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus ;

f) d'user indûment du pavillon parlementaire, du pavillon national ou des insignes militaires et de l'uniforme de l'ennemi, ainsi que des signes distinctifs de la Convention de Genève ;

g) de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre ;

h) de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice, les droits et actions des nationaux de la Partie adverse.

Il est également interdit à un belligérant de forcer les nationaux de la Partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même dans le cas où ils auraient été à son service avant le commencement de la guerre.

Art. 24. — Les ruses de guerre et l'emploi des moyens nécessaires pour se procurer des renseignements sur l'ennemi et sur le terrain sont considérés comme licites.

Art. 25. — Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus.

Art. 26. — Le commandant des troupes assaillantes, avant d'entreprendre le bombardement, et sauf le cas d'attaque de vive force, devra faire tout ce qui dépend de lui pour en avertir les autorités.

Art. 27. — Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Le devoir des assiégés est de désigner ces édifices ou lieux de rassemblement par des signes visibles spéciaux qui seront notifiés d'avance à l'assiégeant.

Art. 28. — Il est interdit de livrer au pillage une ville ou localité même prise d'assaut.

Chapitre II. — *Des espions.*

Art. 29. — Ne peut être considéré comme espion que l'individu qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations d'un belligérant, avec l'intention de les communiquer à la Partie adverse.

Ainsi les militaires non déguisés qui ont pénétré dans la zone d'opérations de l'armée ennemie, à l'effet de recueillir des informations, ne sont pas considérés comme espions. De

même, ne sont pas considérés comme espions : les militaires et les non militaires, accomplissant ouvertement leur mission, chargés de transmettre des dépêches destinées, soit à leur propre armée, soit à l'armée ennemie. A cette catégorie appartiennent également les individus envoyés en ballon pour transmettre les dépêches, et, en général, pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire.

Art. 30. — L'espion pris sur le fait ne pourra être puni sans jugement préalable.

Art. 31. — L'espion qui, ayant rejoint l'armée à laquelle il appartient, est capturé plus tard par l'ennemi, est traité comme prisonnier de guerre et n'encourt aucune responsabilité pour ses actes d'espionnage antérieurs.

Chapitre III. — *Des parlementaires.*

Art. 32. — Est considéré comme parlementaire l'individu autorisé par l'un des belligérants à entrer en pourparlers avec l'autre et se présentant avec le drapeau blanc. Il a droit à l'inviolabilité ainsi que le trompette, clairon ou tambour, le porte-drapeau et l'interprète qui l'accompagneraient.

Art. 33. — Le chef auquel un parlementaire est expédié n'est pas obligé de le recevoir en toutes circonstances.

Il peut prendre toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher le parlementaire de profiter de sa mission pour se renseigner.

Il a le droit, en cas d'abus, de retenir temporairement le parlementaire.

Art. 34. — Le parlementaire perd ses droits d'inviolabilité, s'il est prouvé, d'une manière positive et irrécusable, qu'il a profité de sa position privilégiée pour provoquer ou commettre un acte de trahison.

Chapitre IV. — *Des capitulations.*

Art. 35. — Les capitulations arrêtées entre les Parties contractantes doivent tenir compte des règles de l'honneur militaire.

Une fois fixées, elles doivent être scrupuleusement observées par les deux Parties.

Chapitre V. — *De l'armistice.*

Art. 36. — L'armistice suspend les opérations de guerre par un accord mutuel des Parties belligérantes. Si la durée n'en est pas déterminée, les Parties belligérantes peuvent reprendre en tout temps les opérations, pourvu toutefois que l'ennemi soit averti en temps convenu, conformément aux conditions de l'armistice.

Art. 37. — L'armistice peut être général ou local. Le premier suspend partout les opérations de guerre des Etats belligérants; le second, seulement entre certaines fractions des armées belligérantes et dans un rayon déterminé.

Art. 38. — L'armistice doit être notifié officiellement et en temps utile aux autorités compétentes et aux troupes. Les hostilités sont suspendues immédiatement après la notification ou au terme fixé.

Art. 39. — Il dépend des Parties contractantes de fixer, dans les clauses de l'armistice, les rapports qui pourraient avoir lieu, sur le théâtre de la guerre, avec les populations et entre elles.

Art. 40. — Toute violation grave de l'armistice, par l'une des Parties, donne à l'autre le droit de le dénoncer et même, en cas d'urgence, de reprendre immédiatement les hostilités.

Art. 41. — La violation des clauses de l'armistice, par des particuliers agissant de leur propre initiative, donne droit seulement à réclamer la punition des coupables et, s'il y a lieu, une indemnité pour les pertes éprouvées.

SECTION III

De l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi.

Art. 42. — Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie.

L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer.

Art. 43. — L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les meeures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays.

Art. 44. — Il est interdit à un belligérant de forcer la population d'un territoire occupé à donner des renseignements sur l'armée de l'autre belligérant ou sur ses moyens de défense.

Art. 45. — Il est interdit de contraindre la population d'un territoire occupé à prêter serment à la Puissance ennemie.

Art. 46. — L'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la propriété privée, ainsi que les convictions religieuses et l'exercice des cultes, doivent être respectés.

La propriété privée ne peut pas être confisquée.

Art. 47. — Le pillage est formellement interdit.

Art. 48. — Si l'occupant prélève, dans le territoire occupé, les impôts, droits et péages établis au profit de l'Etat, il le fera, autant que possible, d'après les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur, et il en résultera pour lui l'obligation de pourvoir aux frais de l'administration du territoire occupé dans la mesure où le Gouvernement légal y était tenu.

Art. 49. — Si, en dehors des impôts visés à l'article précédent, l'occupant prélève d'autres contributions en argent dans le territoire occupé, ce ne pourra être que pour les besoins de l'armée ou de l'administration de ce territoire.

Art. 50. — Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison des faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables.

Art. 51. — Aucune contribution ne sera perçue qu'en vertu d'un ordre écrit et sous la responsabilité d'un général en chef.

Il ne sera procédé, autant que possible, à cette perception

que d'après les règles de l'assiette et de la répartition des impôts en vigueur.

Pour toute contribution, un reçu sera délivré aux contribuables.

Art. 52. — Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants, que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie.

Ces réquisitions et ces services ne seront réclamés qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée.

Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant ; sinon, elles seront constatées par des reçus, et le paiement des sommes dues sera effectué le plus tôt possible.

Art. 53. — L'armée qui occupe un territoire ne pourra saisir que le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements et, en général, toute propriété mobilière de l'Etat de nature à servir aux opérations de la guerre.

Tous les moyens affectés sur terre, sur mer et dans les airs à la transmission des nouvelles, au transport des personnes ou des choses, en dehors des cas régis par le droit maritime, les dépôts d'armes et, en général, toute espèce de munitions de guerre, peuvent être saisis, même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais devront être restitués et les indemnités seront réglées à la paix.

Art. 54. — Les câbles sous-marins reliant un territoire occupé à un territoire neutre ne seront saisis ou détruits que dans le cas d'une nécessité absolue. Ils devront également être restitués et les indemnités seront réglées à la paix.

Art. 55. — L'Etat occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'Etat ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder le

fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit.

Art. 56. — Les biens des communes, ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'Etat, seront traités comme la propriété privée.

Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science, est interdite et doit être poursuivie.

TABLE DES MATIÈRES

DU TROISIÈME VOLUME

LIVRE IV

De la Neutralité.

PREMIÈRE PARTIE

De la Neutralité en général.

CHAPITRE PREMIER

Coup d'œil historique.

CHAPITRE II

Du droit à la neutralité. Définitions.

CHAPITRE III

Des diverses espèces de neutralités.

CHAPITRE IV

Des effets généraux de la neutralité ordinaire.

SECTION I

SECTION II

SECTION III

SECTION IV

SECTION V

SECTION VI

DEUXIÈME PARTIE

De la neutralité dans la guerre sur terre spécialement.

CHAPITRE PREMIER

Inviolabilité du territoire neutre en général.

SECTION I

SECTION II

SECTION III

SECTION IV

SECTION V

SECTION VI

SECTION VII

CHAPITRE II

Du droit d'asile en pays neutre et de l'internement.

CHAPITRE III

Des personnes neutres.

SECTION I

SECTION II

CHAPITRE IV

Des questions de neutralité que peut soulever la guerre aérienne.

TROISIÈME PARTIE

Règles spéciales sur la neutralité dans la guerre maritime.

CHAPITRE PREMIER

Du principe de la liberté de la mer.

CHAPITRE II

Devoirs des Etats neutres dans la guerre maritime.

SECTION I

§ 4. — Passage dans les eaux neutres

§ 5. — Hospitalité maritime dans les ports, rades neutres, etc.

§ 6. — Nombre de navires admis a l'asile.

§ 9. — Admission des prises en port neutre

§ 10. — Autre cas d'accès des prises en territoire neutre

§ 11. — Les règles de Washington et l'article 4 de la Convention de La Haye

§ 12. — Communications réciproques

§ 13. — Autres obligations des États neutres

§ 14. — Responsabilité pour les actes des fonctionnaires

CHAPITRE III

Devoirs des ressortissants des Etats neutres dans la guerre maritime.

CHAPITRE IV

Des droits des neutres.

SECTION I

SECTION II

SECTION III

SECTION IV

(1) Erreur de numérotation.

CHAPITRE V

Droits des ressortissants des Etats neutres à la liberté du commerce et de la navigation maritimes.

CHAPITRE VI

Du Caractère ennemi.

SECTION I

SECTION II

CHAPITRE VII

Transfert de pavillon.

CHAPITRE VIII

Des règles qui régissent le blocus.

CHAPITRE IX

De la contrebande de guerre et du droit des prises

SECTION I

SECTION II

SECTION III

CHAPITRE X

De l'assistance hostile (unneutral service).

CHAPITRE XI

De la destruction des prises neutres.

CHAPITRE XII

De la rançon en ce qui concerne les navires neutres.

CHAPITRE XIII

De l'exemption des navires neutres sous convoi.

CHAPITRE XIV

De la résistance d'un navire neutre à la visite.

CHAPITRE XV

Des dommages et intérêts.

CHAPITRE XVI

De la reprise ou recousse des bâtiments neutres.

APPENDICE
